

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Bc. Jakub Michálek

POVINNÉ ZVEŘEJŇOVÁNÍ INFORMACÍ


Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: Mgr. František Korbek, Ph.D.

Katedra: Katedra správního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 5. května 2013

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu. Souhlasím s užitím díla za podmínek licence Creative Commons Uveďte autora – Zachovejte licenci Česko 3.0 .

V Praze dne 6. května 2013

Bc. Jakub Michálek

Poděkování

Děkuji za inspiraci a podporu vedoucímu diplomové práce, rodině, přítelkyni a straně.

Povinné zveřejňování informací

Bc. Jakub Michálek

6. května 2013

Obsah

I Úvod	4
II Teoretická část	7
1 Platná právní úprava	7
1.1 Ústavní základy	7
1.2 Povinné subjekty	10
1.3 Nadřízený správní orgán	12
1.3.1 Politický orgán	16
1.3.2 Samospráva	16
1.3.3 Veřejný podnik ovládaný městem	18
1.3.4 Státní podnik	20
1.3.5 Veřejná vysoká škola	21
1.3.6 Soudní exekutor	23
1.4 Zveřejňované informace	26
1.4.1 Povinně zveřejňované informace	26
1.4.2 Zveřejňování poskytnutých informací s osobními údaji	27
1.4.3 Dobrovolně zveřejňované informace	29
1.5 Způsob zveřejnění informace a její formát	30
1.5.1 Otevřená data	31
1.5.2 Zvláštní právo k databázi	33
1.6 Ochrana před nečinností	34
1.6.1 Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti	36
1.6.2 Nevyhovění žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti	37
1.6.3 Vyhovění žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti	40
1.6.4 Nečinnost nadřízeného správního orgánu	42
1.7 Elektronické úkony	43
2 Mezinárodní srovnání	45
2.1 Slovensko	45
2.2 Velká Británie	48
2.3 Evropská unie	49
2.3.1 Zveřejňování informací institucemi Evropské unie	49
2.3.2 Opakované použití informací v Evropské unii	50
2.3.3 Zveřejňování příjemců zemědělských dotací	51

3	Vybrané zvláštní případy zveřejňování	53
3.1	Legislativní proces	53
3.2	Zveřejňování účetních výkazů	54
3.2.1	Plnění publikační povinnosti a sankce	55
3.2.2	Sankce v rejstříkovém řízení	56
3.2.3	Zveřejňování účetních výkazů povinným subjektem	57
3.2.4	Zveřejňování účetních výkazů v centrálním systému	58
3.3	Právo životního prostředí	58
III	Praktická část	62
4	Plnění publikační povinnosti	62
4.1	Metodika průzkumu plnění informační povinnosti	62
4.2	Výsledky průzkumu	63
4.3	Srovnání míry plnění publikační povinnosti	67
5	Vynucení publikační povinnosti	68
5.1	Procesní cesty ke zveřejnění	69
5.2	Zhodnocení vyzkoušených procesních cest	72
5.2.1	Zveřejňování informací na vysokých školách	72
5.2.2	Zveřejnění informací o amnestii	74
5.2.3	Reaktivní zveřejňování v justici	75
5.2.4	Česká televize	76
6	Navrhované změny zákona	76
6.1	Sankce za nezveřejnění	76
6.2	Procesní řešení nezveřejnění informace	77
6.3	Určení nadřízeného správního orgánu	78
6.4	Publikační schéma	79
IV	Závěr	81

Část I

Úvod

Povinné zveřejňování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím je společně s žádáním o informace jedním ze způsobů poskytování informací. Zveřejňování informací je v právním diskursu stále v roli „chudší sestry“ vůči poskytování informací na žádost, byť zvláštní případy zveřejňování (včetně „pramátí zveřejňování“ – publicity právních předpisů) jsou upraveny přímo ústavním pořádkem. Ke zveřejňování informací neexistují prakticky žádná rozhodnutí soudů, za to k poskytování na žádost již český právní diskurs obohatil velký komentář [1] a nová sbírka soudních rozhodnutí [2]. Povinné zveřejňování informací zůstává – podle mého názoru poněkud nezaslouženě – *terra incognita*.

Přesto zveřejňování informací nabývá v poslední době rychle na důležitosti. Některá zahraniční pojednání se dokonce nejprve zaměřují na povinné zveřejňování informací a teprve potom na poskytování na žádost [3]. Snad proto, že zveřejňování informací patří mezi nejsnadnější, nejrychlejší a nejlevnější způsob, jak se může žadatel dostat k úředním dokumentům a jak může úřad informace poskytnout – jde tedy o oboustranně výhodné řešení. Pokud byl na našem území průkopnický přelom tisíciletí, kdy lidé získali nástroj, jak si informaci vyžádat od úřadů, v roce 2013 je aktuální otázka, jak tato data před zveřejnit na internetových stránkách, aby bylo možné je automaticky, ale kvalifikovaně zpracovat, propojit a vyhodnotit (otevřená data). Pokud byla kontrola hospodaření díky žádostem o informace namátková, povinné zveřejňování vede ke kontrole průběžné, navíc s minimálními náklady, administrativou a procesněprávními spory. Proto se domnívám, že zveřejňování informací povede ke srovnatelně významné společenské změně jako jejich poskytování na žádost. Přesto nelze zapomenout, že jde o technologickou otevřenost, která umožňuje kontrolu či zlepšení veřejných služeb, nelze ji však bez dalšího ztotožňovat s otevřeným vládnutím, které je širším konceptem politickým a zahrnuje například politiku veřejných jednání všech vládních agentur („Sunshine laws“). [4]

Problematika povinného zveřejňování informací je mimořádně aktuální: Zahrnuje jak doplnění českého zákona o svobodném přístupu k informacím o povinné zveřejňování smluv, tak přípravu rozšíření evropské směrnice o opakovaném užití informací veřejného sektoru, kterým se v této práci věnuji. Evropská unie se v úsilí za lepší dostupnost informací veřejného sektoru odvolává na Vickeriho studii [5]. Podle ní vede využití informací veřejného sektoru napříč Evropskou unií k souhrnnému přímému a nepřímému ekonomickému přínosu, jež se odhaduje na 140 miliard

euro ročně. Ekonomický přínos volné dostupnosti informací veřejného sektoru odpovídá charakteristice členských států Evropské unie jako států s rozvinutou informační společností. Přínos demokracii ve státě a informovanosti občanů je těžko vyčíslitelný. Dále se již věnuji důvodům pro povinné zveřejňování informací jen okrajově, neboť jeho ospravedlnění v informační společnosti považuje za zjevné.

Za základní cíl práce jsem si vytkl prozkoumat povinné zveřejňování informací, jeho právní úpravu a její souvislost s jinými oblastmi, pokud možno z co nejvíce hledisek, a to s přihlédnutím k aspektům rychle se vyvíjejících technologií a pozvolněji se vyvíjejícím institutům správního práva:

Některé otázky ohledně platného zákona o svobodném přístupu k informacím, zejména jeho vztahu ke správnímu řádu, dosud nebyly uspokojivě v literatuře řešeny a přehledně zpracovány. Protože správné určení nadřízeného správního orgánu je pro praxi (a také praktické vynucení publikační povinnosti) mimořádně důležité, podrobně se věnuji i této aktuální otázce správního práva, která reaguje na judikatorní rozšíření rozsahu pojmu veřejné instituce a z něho vyplývající potřebu jednoznačně stanovit nadřízený správní orgán v řízení o poskytování informací. Na řešení otázky nadřízeného orgánu následně navazuje přehled procesních cest, kterými lze zveřejnění informací právními prostředky dosáhnout.

Platnou českou úpravu zveřejňování informací jsem porovnal s platnou právní úpravou v jiných vybraných státech. Cílem bylo zjistit přehled metod regulace, abych výsledek srovnání mohl použít v závěrečné části věnované návrhům změn. Podrobněji jsem prozkoumal úpravu slovenskou a britskou, protože tyto země jsou v oblasti zveřejňování informací pokročilé a jejich vzor se často v souvislosti se zveřejňováním informacím zmiňuje. Při srovnání jsem čerpal ze zahraničních zákonů a zahraniční komentářové literatury. Také jsem prozkoumal zvláštní metody regulace, které jsou používány v úpravě zveřejňování legislativních dokumentů, obchodních společností a informací o životním prostředí. Tyto oblasti regulace zveřejňování informací jsem si vybral kvůli tomu, že nabízí různé regulační přístupy, jež mohou sloužit jako zdroje inspirace pro případnou obecnou úpravu. Navíc je jejich zákonná úprava je poměrně podrobná.

Po teoretickém přehledu jsem zpracoval aktuální situaci ohledně zveřejňování informací úřady a zejména jednotlivými veřejnými institucemi. Vyhodnotil jsem míru, ve které jednotlivé veřejné instituce plní svou povinnost zveřejňovat informace, a to pro různé okruhy veřejných institucí. Vstupními údaji mi pro tento účel byly internetové stránky jednotlivých veřejných institucí. Pro vyhodnocení jsem navrhl a použil jednoduchou metodiku vad a výsledky porovnal se zveřejňováním informací v soukromém sektoru a s předchozími analýzami. Situace se podle hodnocení roz-

hodně nejví uspokojivou, nicméně dosažený výsledek jsem kvůli nízké účinnosti stávajících právních nástrojů očekával. V průběhu plnění úkolů praktické části jsem rovněž dosáhl toho, že některé veřejné instituce splnily na můj podnět (aspoň částečně) publikační povinnost. Nakonec jsem odůvodnil vlastní návrhy změn zákona ohledně zveřejňování informací, které jsem v připomínkovacím řízení zaslal příslušným ministerstvům.

Diplomová práce je zpracována podle platného právního stavu k 1. 4. 2013. V soukromém právu vychází z úpravy nového občanského zákoníku a zákona o obchodních korporacích.

Část II

Teoretická část

1 Platná právní úprava

Aktivní zveřejňování informací lze dělit na *proaktivní*, kde jsou informace zveřejňovány bez vyzvání, a *reaktivní*, kde jsou zveřejňovány informace až na něčí žádost. Důvod zavedení reaktivního zveřejňování spočívá v tom, aby z poskytování informací žadatelům měla prospěch celá společnost, aby nebyli žadatelé o informace před jinými občany zbytečně zvýhodněni a aby existovala veřejná kontrola nad poskytováním informací. Nicméně úřad reaktivním zveřejněním rovněž potvrzuje věrohodnost zveřejněných informací a přijímá náklady na rozšíření informace.¹ Samotné zveřejnění informace je pak díky novým technologiím řádově snazší, než její vyhledání a poskytnutí žadateli. Poskytování zveřejněním bylo zavedeno kvůli tomu, aby lidé měli přístup k informacím co nejsnazší bez správního řízení a naopak aby úřad nebyl zahlcen banálními žádostmi o informace.

Toto základní rozlišení publikační povinnosti shrnuje tab. 1. Český právní řád začleňuje evropskou legislativu a zná oba způsoby aktivního zveřejňování informací; systematicky je upravuje zejména zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“), který je obecnou úpravou zveřejňování informací. Tato kapitola je věnována platné právní úpravě v oblasti zveřejňování informací a správněprávním aspektům s ní souvisejícím.

1.1 Ústavní základy

Listina základních práv a svobod (dále jen „LZPS“) v čl. 17 odst. 1 zaručuje právo na informace. Listina v čl. 17 odst. 5 stanoví jako součást práva vyhledávat a šířit informace i povinnost, aby státní orgány a orgány územní samosprávy přiměřeným způsobem poskytovaly informace o své činnosti. Listina tedy zřetelně řadí svobodný přístup k informacím mezi ústavně zaručená základní práva, přičemž podrobnosti ukládá stanovit zvláštním zákonem.

Jak uvádí Korbel [7, s. 43], ustanovení čl. 17 odst. 5 LZPS věty druhé, podle něhož provedení aktivního zveřejňování informací stanoví zákon, nelze vykládat jako zákaz

¹Problematikou se v tomto ohledu jeví pouze povinnost zveřejňovat informace poskytnuté na ústní žádost. Jsem toho názoru, že postačí, pokud jsou informace poskytované na ústní žádost již zveřejněny způsobem umožňujícím dálkový přístup. Opačný výklad by hrozil tím, že povinné subjekty informace na ústní žádost vůbec poskytovat nebudou, aby ji nemusely samostatně vykazovat.

1. Proaktivní zveřejňování

- (a) Povinný subjekt podle § 5 odst. 1 InfZ, případně § 5 odst. 7 InfZ, informace zveřejňuje ve svém sídle nebo úřadovně, kde jsou všeobecné přístupné.
- (b) Tuto povinnost doplňuje zpravidla povinnost podle § 5 odst. 4 InfZ zveřejnit uvedené informace rovněž na internetových stránkách.

2. Reaktivní zveřejňování

Povinný subjekt podle § 5 odst. 3 InfZ zveřejňuje každou informaci, kterou poskytl některému žadateli na základě žádosti.

Tabulka 1: Rozlišení publikační povinnosti členěné v první úrovni podle iniciativy publikační povinnosti a v druhé úrovni podle technického způsobu provedení.

zveřejňovat informace, o nichž to zákon nestanoví. Dodávám, že podle mého názoru nelze trvat ani na tom, že by příkaz zveřejňovat informace musel být nutně stanoven zákonem, tedy že by slovy ústavního práva šlo v tomto smyslu o výhradu zákona. Naopak Listina vychází z principu publicity veřejné správy.² Čl. 17 odst. 5 LZPS uvádí, že *podmínky* a *provedení* budou stanoveny zákonem; podle mého názoru je třeba ho vykládat tak, že jde zejména o *podmínky* poskytování (okruh informací, které je zakázáno poskytovat) a *provedení* poskytování (tedy zejména okruh informací, které je třeba zveřejňovat povinně, případně též související postupy). Způsob, jakým jsou orgány veřejné správy povinny poskytovat informace, stanoví v obecné rovině zákon o svobodném přístupu k informacím. Podle § 4 odst. 1 InfZ poskytují povinné subjekty informace žadateli na základě žádosti nebo zveřejněním. Je přitom na žadateli, jaký způsob poskytnutí si zvolí. Terminologie zákona o svobodném přístupu k informacím, která pod poskytováním informací ve smyslu čl. 17 odst. 5 LZPS rozumí jak vyžádání informací, tak zveřejnění, plně odpovídá pojetí Listiny.

V řadě případů může být přiměřeným způsobem poskytnutí informace právě její proaktivní zveřejnění, jehož základ část nauky v ustanovení čl. 17 odst. 5 LZPS spatřuje. [7, s. 41] Občan má totiž v řadě případů legitimní očekávání, že informace o činnosti veřejných institucí budou veřejně dostupné, a to nejen v případech, které jsou v ústavním pořádku výslovně uvedeny (např. čl. 52 odst. 1 Ústavy České republiky, čl. 35 odst. 2 LZPS).³

²Princip publicity veřejné správy je ostatně dobře vystižen již samostatným termínem „veřejná správa“, který neoznačuje jen objekt správy, ale také způsob provedení.

³Lze to dovést již ze samé podstaty, neboť občan těžko může sám vědět, jaké veškeré informace úřad shromažďuje a které se bytostně týkají jeho práv či právem chráněných zájmů. Proto je třeba, aby úřad alespoň zveřejnil, jaké soubory informací má k dispozici a aby informoval osoby, jichž se může dotknout jeho činnost. V konkrétním případě například musí doručit rozhodnutí, neboť obecně není

Povinnosti povinného subjektu zveřejňovat informace odpovídá ústavně zaručené veřejné subjektivní právo žadatele na přístup k těmto informacím. Porušení této povinnosti orgánem veřejné moci je rovněž faktický zásah do práva žadatele na svobodný přístup k informacím, k čemuž může dojít i v případě reaktivního zveřejňování.⁴ Není přitom rozhodné, že tento zásah do práva žadatele nastává nečinností správního orgánu, neboť je porušeno právo na projednání věci bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 LZPS, což je třeba posuzovat jako jiný zásah podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy.⁵

Podle mého názoru je třeba rovněž dospět k závěru, že pokud čl. 17 odst. 5 zmiňuje státní orgány a orgány územní samosprávy, má na mysli tyto orgány jako orgány *subjektů* veřejné moci. Pokud ovšem stát nebo územní samospráva přeneše svou působnost na jiné osoby, jistě se nemůže této své povinnosti zbavit, neboť takovým převodem pravomoci by byl zkracován občan na svém základním právu bez svého souhlasu. Publikační povinnost proto stíhá i *vykonavatele* moci státu nebo samospráv. Pokud se čl. 33 LZPS zmiňuje o právu občana na vzdělání (jemuž odpovídá povinnost státu vzdělání zajistit), nemůže se stát zbavit povinnosti poskytovat informace o této činnosti např. tím, že zřídí veřejné vysoké školy, které jsou formálně samostatnými právníckými osobami s širokou samosprávou.

Na omezení informační povinnosti se vztahují kautely čl. 17 odst. 4 LZPS, které ani zákonodárce nemůže rozšiřovat.⁶ Jak se dále ještě zmíním ve vztahu k evropskému právu (poznámka pod čarou 119), jde podle mého názoru o uzavřený výčet legitimních důvodů, ze kterých lze přístup k informacím a jejich zveřejňování omezovat.⁷ Zákon o svobodném přístupu k informacím, případně zvláštní zákon, stanoví přesný výčet informací, které je nutné proaktivně zveřejnit, přičemž se obecné výjimky neuplatní. Naproti tomu obecné výjimky se zásadně uplatní u zveřejňování dalších informací, kde zákon povinnost zveřejnění výslovně nestanoví, a jsou tedy zveřejňovány dobrovolně.

možné, aby úřad rozhodoval o něčích právech bez toho, aniž by dotyčný měl k informaci o tomto rozhodnutí přístup. Pokud je skupina dotčených osob širší (například při vydávání opatření obecné povahy nebo dokonce u právních předpisů), je pak logickým důsledkem nutnost informaci odpovídajícím způsobem zveřejnit.

⁴Poněkud umělým případem může být, pokud je žadateli informace poskytnuta prostřednictvím informačního systému datových schránek, který sdělenou informaci po určité době odstraní, a žadatel k ní potom ztrácí přístup. V takovém případě se žadatel může oprávněně spoléhat na to, že povinný subjekt splní svou zákonnou povinnost a informaci zveřejní způsobem umožňující dálkový přístup.

⁵Před účinností soudního řádu správního řešil tento zásah Ústavní soud zákazem, aby správní orgán pokračoval v zásahu do základního práva, viz např. nález Ústavního soudu ze dne 25. 9. 1997, ve věci *Rudolf Czernín proti Ministerstvu vnitra*, sp. zn. IV. ÚS 114/96.

⁶Srovnej nález Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2010, ve věci *Poskytování nepravomocných rozsudků*, sp. zn. I. ÚS 1885/09.

⁷Srovnej odlišně bod 93 nálezů Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, ve věci *Poskytování informací o soudcích v KSČ*, sp. zn. I.ÚS 517/10.

Typ publikační povinnosti	Zveřejnění v sídle nebo úřadovně	Zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup
Proaktivní zveřejňování (§ 5 odst. 1, 2 InfZ)	každý povinný subjekt podle § 2 odst. 1 a 2 InfZ	každý povinný subjekt podle § 2 odst. 1 a 2 InfZ s výjimkou těch, které jsou fyzickou osobou
Reaktivní zveřejňování (§ 5 odst. 3 InfZ)	—	každý povinný subjekt podle § 2 odst. 1 a 2 InfZ

Tabulka 2: Subjekty publikační povinnosti v závislosti na iniciativě a způsobu zveřejnění informace.

1.2 Povinné subjekty

Subjekty povinného zveřejňování informací podle informačního zákona zásadně nejsou odlišné od povinných subjektů podle § 2 odst. 1 a 2 InfZ. Rozhodovací činnost soudů k otázce, kdo je povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, se v podstatě již ustálila, byť nedostatečná úprava správní organizace veřejných institucí brání jejímu prosazení.

Vymezení povinných subjektů zveřejňování informací tedy doprovází stejné problémy, které pozorujeme u povinných subjektů u poskytování informací obecně. Především samotné označení „povinný subjekt“ nezahrnuje soukromoprávní osobnost, ale jde o subjekt správního práva, kterým je ve správním řízení i vykonavatel veřejné správy. Sousedloví „povinný subjekt“ budeme nadále používat jako legislativní zkratku pro státní orgány, veřejnoprávní korporace a instituce uvedené v § 2 odst. 1 InfZ.⁸

Věnujme se stručně povinným subjektům aktivního zveřejňování podle § 5 InfZ neboli povinným subjektům s publikační povinností. Okruh povinných subjektů s publikační povinností závisí na iniciativě a na způsobu zveřejnění a vymezil jsem ho v tab. 2.

Bohaté úvahy nauky a rozhodovací činnosti soudů vybudil zejména neurčitý právní pojem „veřejná instituce“ uvedený v § 2 odst. 1 InfZ. Na první pohled je nutné říci, že veřejné instituce nevyčerpávají celou množinu právních útvarů sledujících veřejné zájmy. Podle současného zákona a právního výkladu Ústavního soudu ve věci *Letiště Praha*⁹ nelze mezi veřejné instituce patrně zařadit soukromé nadace, politické strany,

⁸Uvědomuji si, jak bude dále pojednáno v související části o nadřízených správních orgánech, že celý problém je poněkud složitější. Pokud má být zahrnuta přenesená a samostatná působnost, samostatná působnost náleží zásadně územnímu samosprávnému celku a vykonává jí prostřednictvím svých orgánů, zatímco přenesená působnost náleží zásadně státu a vykonávají ji orgány územního samosprávného celku.

⁹Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, ve věci *Horník vs. Letiště Praha*, s.p. I. ÚS 260/06.

církve a jiné právní útvary občanské společnosti, které vznikly tak, že jednotliví občané za společným veřejným zájmem využili svého práva sdružovat se za společným cílem.¹⁰ Naopak ze skupiny veřejných institucí nelze některý právní útvar vyloučit jen z toho důvodu, že k plnění veřejných úkolů užívá soukromoprávní prostředky (to je rozlišování mezi veřejnoprávním a soukromoprávním, nikoliv mezi veřejným a soukromým).

Ve věci *Letiště Praha* Ústavní soud při posuzování povahy státního podniku vymezil znaky veřejné instituce, přičemž rozhodující není jejich současné naplnění, ale jejich převaha (veřejnoprávní způsob vzniku, veřejná povaha zřizovatele, vytváření orgánů veřejnou mocí, veřejný dohled a účel). Definice veřejné instituce by podle mého názoru navíc měla zaručovat, že status „mateřské“ veřejné instituce se bude vztahovat i na všechny její „dceřinné“ veřejné instituce. Toho lze spolehlivě dosáhnout například tím, že veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ se rozumí také instituce, kterou jeden nebo více povinných subjektů společně ovládají ve smyslu § 74 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích (dále jen „ZOK“). [1, s. 53]

V podstatě lze v tomto vymezení, které v důsledku vedlo k podstatnému rozšíření okruhu povinných subjektů spatřovat prvky organické teorie veřejného práva, podle níž náleží do veřejného práva právní vztah, ve kterém je podstatné, zda některý subjekt vztahu je členem veřejnoprávní korporace či nikoliv. Typickým případem bude například akciová společnost, jejímž jediným akcionářem je Hl. m. Prahy – takovou akciovou společnost je třeba považovat za veřejnou instituci, neboť je ovládána Hl. m. Prahou prostřednictvím jeho radních v postavení vyplývajícím z jejich členství ve veřejnoprávní korporaci, ti nad ní také vykonávají v postavení valné hromady dohled.

Podle mého názoru byl dosud znak dohledu poněkud nedoceněn, byť jeho vyhodnocení může vést k dalším významným právním následkům. Dohledem zde nelze rozumět jakýkoliv dohled státních orgánů na dodržování předpisů. Za to dohledem ve smyslu tohoto ustanovení bude jistě i takové faktické postavení, které umožňuje mateřské veřejné instituci ovládat či řídit dceřinnou veřejnou instituci. Pokud je dceřinná veřejná instituce, pro jejíž status veřejné instituce byl rozhodný také znak dohledu státním orgánem nebo jinou veřejnou institucí, právnickou osobou, lze dospět k závěru, že její mateřská veřejná instituce bude podle ustanovení § 178 odst. 2 správního řádu také jejím nadřízeným správním orgánem při poskytování informací, nestanoví-li zákon jinak.

¹⁰Takovým osobám může ve vymezených případech svědčit status veřejné prospěšnosti podle § 146 Obč, který však s veřejností insituce ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím nesouvisí. Myslím si, že politické strany, autorské svazy a jiné organizace financované z veřejných prostředků by měly být přinejmenším v tomto rozsahu rovněž podrobeny informační povinnosti. Zákon by však v tomto ohledu bylo třeba doplnit.

Povinné subjekty s plnou informační povinností jsem shrnul v tab. 3. Povinné subjekty s částečnou informační povinností, což však není pro povinnost zveřejňovat informace rozhodné, jsou subjekty rozhodující v oblasti veřejné správy o právech a povinnostech jiných (např. [7] uvádí soudního exekutora, notáře, finančního arbitra, Burzu cenných papírů, lesní stráž, ředitele školy, děkana fakulty, rektora univerzity a lze doplnit i soukromé vysoké školy aj.). Jak bylo uvedeno výše, rozhodná je pro zveřejňování pouze skutečnost, zda jde o fyzickou osobu, která nemusí zveřejňovat informace způsobem umožňujícím dálkový přístup.

1.3 Nadřízený správní orgán

Určení nadřízeného správního orgánu (či slovy zákona o svobodném přístupu k informacím stručněji „nadřízeného orgánu,“ což místy budeme také používat, byť jde o označení nepřesné, neboť nadřízený orgán charakterizuje institucionální postavení v hierarchii státní správy, nikoliv ve správním řízení) je podstatné pro poskytování informací, neboť tento orgán je příslušný rozhodovat o odvolání (§ 16 InfZ), rozhodovat o stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace (§ 16a InfZ), přezkoušovat způsob vyřízení stížnosti na úřední postup podle § 175 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „SpŘ“), a činit opatření proti nečinnosti (§ 80 SpŘ), což jsou klíčové nástroje při praktickém vynucování zveřejňování informací, jak uvidíme dále. Pro jednoduchost v následujícím výkladu označujeme nadřízeným orgánem i případy, kdy sice podle zákona o nadřízený orgán nejde, nicméně má ze zákona obdobné postavení.

Podle § 20 odst. 4 InfZ se při postupu podle zákona o svobodném přístupu k informacím použijí ustanovení správního řádu pro odvolací řízení, o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností a ustanovení § 178, podle něhož se stanoví nadřízený orgán povinného subjektu ve správním řízení. Je přitom podstatné, že uvedené ustanovení § 178 se vztahuje na všechny povinné subjekty, neboť každý povinný subjekt je ze své podstaty i správním orgánem podle § 1 odst. 1 správního řádu; když už nerozhoduje o jiných právech a povinnostech, rozhoduje ve správním řízení o právu na informace.

V souladu s hypotézou § 20 odst. 5 InfZ a doktrínou [1, s. 913] mám za to, že základním smyslem „odvolacího nebo stížnostního přezkumu postupu povinného subjektu [je] zajistit, aby tento přezkum prováděl orgán stojící mimo samostný povinný subjekt.“ V úvaze o odvolacím orgánu je třeba nejprve zvážit, zda zákon stanoví nadřízený správní orgán, případně se pokusit tento orgán určit; teprve pokud tento způsob selže, lze se obrátit na zbytkové ustanovení § 20 odst. 5 InfZ.

Obecně lze uvést, že nadřízeným správním orgánem je orgán, který ve věci, které

1. **Státní orgány**
2. **Veřejnoprávní korporace** (zákonem zřízené subjekty postavené na členském principu)
 - (a) Územní
Hl. m. Praha, kraje a obce
 - (b) Osobní
Např. profesní komory, veřejné vysoké školy – na pomezí ústavu
 - (c) Věcné
Např. svazky obcí
3. **Veřejné podniky** (mají aspoň částečný podnikatelský záměr)
Např. státní podnik podle zvláštního zákona, státní agentury, mediální podniky, obchodní společnosti ovládané jinou veřejnou institucí
4. **Veřejné ústavy** (trvale slouží svým uživatelům za zvláštním veřejným účelem)
Např. veřejné školy, veřejné výzkumné instituce, veřejné nemocnice, veřejné sociální, zdravotní a starobní ústavy, grantové agentury, rozpočtové a příspěvkové organizace
5. **Veřejné fundace**
Např. veřejné fondy, nadace a obecně prospěšné společnosti.

Tabulka 3: Členění povinných subjektů podle § 2 odst. 1 InfZ odvozené z členění subjektů veřejné správy podle [13, 97]. Příklady institucí jsou převzaty z [7, s. 65]. Sporné je přitom zařazení profesních komor, které někteří autoři řadí mezi subjekty s částečnou informační povinností podle § 2 odst. 2 InfZ. Podle mého názoru však jde o instituce, které jsou zřízeny zákonem, slouží veřejnému účelu, podléhají dohledu ministerstva, mají ze zákona povinné členství pro všechny příslušníky profese v celém státě a je třeba je posoudit jako veřejné instituce, byť jsou jejich vrcholné orgány obsazovány volbou, jak je obvyklé u všech samosprávných veřejnoprávních korporací.

se informace týkají, rozhoduje o odvolání nebo vykonává specializovaný dozor (§ 178 odst. 1). Mluvíme-li o nadřízeném správním orgánu, nemáme na mysli orgán vykonávající správní dozor, ani orgán, který vykonává řídicí působnost v interních vztazích veřejné správy, ale právě správní orgán rozhodující *nad* určitým orgánem ve *správním řízení*, od něhož zákon očekává nezávislé posouzení odvolání a stížností.¹¹ [15, s. 1408] Nelze tudíž bez dalšího ztotožňovat nadřízený správní orgán a orgán nadřízený v interních vztazích veřejné správy, jak se často děje. Byť jsou mezi nimi nepochybně souvislosti a v některých případech splývají, obecně vzato je takové zjednodušení nesprávné. Ostatně by bylo absurdní, aby se nadřízený správní orgán musel vyznačovat tím, že vždy posuzuje zákonnost rozhodnutí, které bylo vyhotoveno podle jeho vlastních pokynů.¹² Takový zjednodušující závěr uvedl i Městský soud v Praze,¹³ a to v případě České konsolidační agentury:

„oprávněním pak je nadáno pouze Ministerstvo financí, jak vyplývá z ust. § 12 odst. 1 zákona o ČKA, v jehož pravomoci je například schvalovat stanoviny ČKA, schvalovat její účetní závěrku a ukládat jí úkoly a kontrolovat jejich plnění. Z těchto norem je podle názoru soudu dostatečně zřejmý dozorcí vztah Ministerstva financí k ČKA, což zcela dostačuje pro závěr, že toto ministerstvo bylo vůči ČKA nadřízeným orgánem v rozsahu vztahů upravených zákonem o svobodném přístupu k informacím. Námitka Ministerstva financí, že podle ust. § 12 odst. 1 písmo f) zákona o ČKA je jeho kontrolní pravomoc výslovně omezena jen na kontrolu podle zákona o státní kontrole, tu neobstojí: tato kontrolní pravomoc sice vztah nadřízenosti nevytváří, avšak další oprávnění Ministerstva financí, jež jsou povahy aprobační, rozhodovací, nařizovací a kontrolní – viz ust. písmen a) až e) a g) – takový účinek nepochybně mají. Dominantní je tu právě pravomoc upravená v ust. § 12 odst. 1 písmo c) zákona o ČKA, podle něhož Ministerstvo financí ukládá Agentuře úkoly související se zabezpečováním předmětu její činnosti a kontroluje jejich plnění. Pravomoc „ukládat úkoly a kontrolovat jejich plnění“ je mimo veškerou pochybnost typickou a esenciální pravomocí nadřízeného subjektu.“

Taková charakteristika nadřízeného správního orgánu může být podmínkou postačující, ale zdaleka nevyčerpává všechny případy nadřízených orgánů. Jak jsem uvedl,

¹¹Proto také správní řád například nařizuje posouzení rozkladu komisí, aby zmírnil neduhy, které může znamenat rozhodování ministerstva a toho, kdo stojí v jeho čele.

¹²Mám zde za to, že uvedená charakteristika spíše vystihuje služební dohled než instancní dozor.

¹³Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 8 Ca 308/2007.

Obdobné vymezení obsahuje rovněž rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2008, č. j. 8 Ca 206/2005-36.

Povinný subjekt	Nadřízený orgán (případně orgán vykonávající jeho působnost)
Soud (státní správa soudů)	Ministerstvo spravedlnosti ¹⁵
Státní zastupitelství	Státní zastupitelství nejbližšího vyššího stupně ¹⁶
Nejvyšší státní zastupitelství	Nejvyšší státní zástupce ¹⁷
Ústřední správní úřad	Ministr nebo jeho vedoucí
Obecní úřad či obecní či městská policie	Krajský úřad
Krajský úřad, Městská policie hl. m. Prahy	Ministerstvo vnitra (samostatná působnost) Ministerstvo příslušného resortu (přenesená působnost)

Tabulka 4: Nadřízený správní orgán správních úřadů. Údaje platí s tou výhradou, že o nadřízený orgán není stanoven odchýlně podle povahy věci.

ne všechny nadřízené orgány jsou vybaveny pravomocí ukládat úkoly a kontrolovat jejich plnění. Stačí poukázat na to, že nadřízeným orgánem ve smyslu instančního dozoru je také krajský úřad (vůči obcím) nebo ministerstvo vnitra v samostatné působnosti, aniž by jim byla svěřena pravomoc ukládat úkoly a kontrolovat jejich plnění vůči orgánům podřízených v instančním dozoru. Poněkud specifická situace je v soudnictví, kde se poskytování informací zahrnuje do státní správy soudů a tudíž na něj nelze bez dalšího použít zásadu nezávislosti soudní moci, neboť ve státní správě soud podléhá Ministerstvu spravedlnosti.¹⁴ Závěry správních soudů ohledně nadřízených správních orgánů ve věci poskytování informací jsem shrnul do tab. 4.

Z důvodu výše naznačených obecných znaků vztahu povinného subjektu k jeho nadřízenému správnímu orgánu např. velký komentář [1, s. 914] dovozuje, že nadřízeným správním orgánem příspěvkové organizace zřizované územním samosprávným celkem je příslušný samosprávný celek, neboť podle § 27 odst. 9 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále jen „RPÚR“), kontroluje její hospodaření. V tomto ohledu není bez významu, že fakticky lze dohledu dosáhnout rovněž soukromoprávními prostředky, například při ovládnutí obchodních společností veřejnoprávní korporací. (V tomto ohledu zdůrazňuji, že nelze vycházet např. z ustanovení o obecném dohledu § 201 odst. 2 písm. b) zákona o obchodních korporacích (dále jen „ZOK“), neboť ten se vztahuje na vnitřní kontrolu

¹⁴Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, čj. 4 Ans 10/2008-139.

¹⁵Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 3. 2007, č. j. 10 Ca 191/2006-22. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2008, čj. 4 Ans 11/2007-102. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, čj. 4 Ans 10/2008-139.

¹⁶Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2011, č. j. 8 As 51/2010-126.

¹⁷Tamtéž.

společnosti, nikoliv na vnější dozor jiným subjektem.)

1.3.1 Politický orgán

V případě politických orgánů¹⁸ není žádoucí, aby poskytování informací vykonávali bezprostředně. Politické orgány jako prezident, vláda nebo zastupitelstvo by vzhledem k počtu žádostí nemohli vyřídit takový počet věcí, ani zpravidla není jejich úkolem vést konkrétní správní řízení. Nejvyšší správní soud uvedl,¹⁹ že „[v] případech, kdy jsou informace [...] poskytovány v rámci samostatné působnosti kraje, zákon nebrání tomu, aby žádost o poskytnutí informací vyřídil a odpovídající informace poskytl krajský úřad, a to i v případě, že žádost o poskytnutí informací byla směřována vůči jinému orgánu kraje (např. radě kraje).“ Ústavní soud takový postup zhodnotil tak,²⁰ že „[n]ení v rozporu se zákonem, pokud se povinnosti poskytnout informace, o něž byl požádán územní celek, ujme (pověřený) orgán územního celku.“ Podobně Nejvyšší správní soud rozhodl, že o žádosti o informace určené prezidentu republiky nerozhoduje prezident republiky osobně, nýbrž že je za něj vyřizuje jeho kancelář.²¹ Nejvyšší správní soud zde rovněž dovozuje, že byl-li jako povinný subjekt označen monokratický státní orgán, je třeba ho také označit jako žalovaného při podání žaloby podle soudního řádu správního, neboť všechny úkony jeho kanceláře jsou činěny jeho jménem. Jako obecné pravidlo lze z výše uvedených případů dovodit, že žádosti o informace směřované politickým orgánům vyřizuje příslušný „servisní orgán“ (např. kancelář, úřad apod.) a rozhodnutí o odvolání přísluší jeho nadřízenému orgánu. Přehled nadřízených orgánů pro jednotlivé politické orgány uvádím v tab. 5.

1.3.2 Samospráva

Podle § 2 odst. 1 InfZ mají územní samosprávné celky a jejich orgány povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, přičemž u územních samospráv rozlišujeme působnost samostatnou, která má ústavní základ v čl. 104 odst. 2 Ústavy, a působnost přenesenou, která má ústavní základ v čl. 105 Ústavy a je výkonem státní správy.

Výkon působnosti v oblasti poskytování informací se váže k oblasti, které se informace týkají.²² Informace týkající se přenesené působnosti jsou poskytovány v pře-

¹⁸Termínem „politický orgán“ zde označuji komory Parlamentu, vládu, prezidenta, ombudsmana, které mají povahu vrcholného orgánu.

¹⁹Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 4 Ans 13/2008-87.

²⁰Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2011, sp. zn. IV. ÚS 281/11.

²¹Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2011, sp. zn. 2 Ans 8/2010.

²²Srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2007, č. j. 2 As 20/2007-67.

Povinný subjekt	Orgán vyřizující žádost	Nadřízený orgán (případně orgán vykonávající jeho působnost)
Prezident republiky	Kancelář prezidenta republiky	Vedoucí kanceláře prezidenta republiky ²³
Veřejný ochránce práv	Kancelář veřejného ochránce práv ²⁴	Vedoucí kanceláře veřejného ochránce práv
Vláda	Úřad vlády	Vedoucí úřadu vlády
Komora Parlamentu	Kancelář komory	Vedoucí kanceláře
Zastupitelstvo kraje Rada kraje Hejtman	Krajský úřad ²⁵	Ministerstvo vnitra ²⁶ (samostatná působnost) Ministerstvo příslušného resortu (přenesená působnost)
Zastupitelstvo obce Rada obce Starosta	Obecní úřad	Krajský úřad

Tabulka 5: Nadřízený správní orgán politických orgánů státu a územních samospráv. Údaje platí s tou výhradou, že o nadřízený orgán není zvlášť stanoven odchylně podle povahy věci.

nesené působnosti a naopak (§ 20 odst. 6 InfZ). Tento rozdíl nemá u územních samosprávných celků vliv na to, který orgán informace poskytuje (neboť v souladu s citovanou judikaturou je poskytuje zpravidla úřad územního samosprávného celku, je-li zřízen). Uplatní se však během správního řízení, kde je v takovém případě vyloučena změna rozhodnutí v řízení o odvolání proti rozhodnutí vydanému v samostatné působnosti (§ 90 odst. 1 písm. c) SpŘ) a kde nelze opatřením proti nečinnosti věc atrahovat a delegovat (§ 80 odst. 5 SpŘ). V případě orgánů krajů má určení působnosti rozhodující vliv na určení nadřízeného správního orgánu (§ 178 odst. 2 věta třetí SpŘ), naopak v případě orgánů obcí je nadřízený správní orgán určen nezávisle na působnosti (§ 178 odst. 2 věta druhá SpŘ). Z uvedeného tedy vyplývá základní charakteristika, že územní veřejnoprávní korporace mají nadřízený orgán instančního dozoru, který je od nich odlišný, byť jde o rozhodování v jejich (ústavně zaručené) samostatné působnosti. To bude podstatné zejména pro následující úvahu o nadřízeném orgánu veřejné vysoké školy.

Instanční dozor je jednou ze záruk zákonnosti ve veřejné správě. Proti rozhodnutím vydaným veřejnoprávními korporacemi v samosprávné působnosti se lze odvolat k orgánům, které jsou mimo ně a mají proto lepší podmínky pro nezávislé posouzení zákonnosti, jak jsem uvedl v obecné části o nadřízených správních orgánech.

²³Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2011, sp. zn. 2 Ans 8/2010.

²⁴Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, sp. zn. 2 As 58/2007.

1.3.3 Veřejný podnik ovládaný městem

V případě veřejné instituce je často problematické, zda je možné určit nadřízený správní orgán (a o odvolání rozhoduje právě tento orgán, nejčastěji zřizovatel nebo orgán specializovaného dozoru), nebo zda nadřízený orgán určit možné není (a o odvolání rozhoduje tedy ten, kdo stojí v čele veřejné instituce). Jak uvádí velký komentář [1, s. 915], obě možnosti jsou v rozhodování soudů zhruba stejně početné. Osobně se v konkrétních případech kloním spíše k první variantě, a to jednak z obecných důvodů, že by měly nad zřizovanými veřejnými institucemi existovat formální kontrolní mechanismy, jednak ze zvláštních důvodů, které rozvádím níže.

Mám za to, že nadřízeným orgánem veřejného podniku zřízeného veřejnoprávní korporací není podle platného práva ve věci poskytování informací jeho statutární orgán, nýbrž veřejnoprávní korporace, která ho zřídila. Pro určitost se zabývám Dopravním podnikem hl. m. Prahy, a. s. V roce 2010 totiž správní soud posuzoval žalobu vůči této akciové společnosti a mlčky připustil, že postavení nadřízeného orgánu dopravního podniku má jeho představenstvo, neboť údajně není možné podle § 178 SpŘ nadřízený orgán určit.²⁷ Tento postup považuji za nesprávný z důvodů, které rozebírám níže. Otázku, zda je orgán nadřízeným správním orgánem, který je věcně příslušný rozhodovat o odvolání a stížnosti, by měl soud řešit z moci úřední, neboť může vést k nicotnosti rozhodnutí (§ 77 odst. 1 SpŘ, § 76 odst. 2 SŘS).

Dopravní podnik je akciová společnost založená hl. m. Prahou, ve které podle § 68 písm. h) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (dále jen „ZhlmP“), plní funkci valné hromady akciové společnosti Rada hl. m. Prahy, neboť Praha je jediným akcionářem.²⁸ Zakládání právnických osob patří do samostatné působnosti územního samosprávného celku.²⁹ Podle § 16 odst. 3 „hlavní město Praha v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje [...] o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro *uspokojování potřeb svých občanů*. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, *dopravy a spojů, potřeby informací* [...]“.

Dopravní podnik je tudíž akciovou společností zřízenou za účelem uspokojování potřeb občanů nejen v oblasti dopravy a spojů, ale také v oblasti poskytování souvisejících informací. Ačkoliv zakládání probíhá soukromoprávním úkonem, obsahuje nepochybně i prvky práva veřejného, neboť veřejnoprávní korporace nemůže

²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 4 Ans 13/2008-87

²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 12. 2009, č. j. Komp 6/2009-35.

²⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2009, sp. zn. 9 Ca 15/2008, a implicitně rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 11. 2012, č. j. 10A 9/2012-83.

²⁸ Stanovy Dopravního podniku hl. m. Prahy, notářský zápis NZ 235/2011, založené do Obchodního rejstříku dne 24. 10. 2011.

²⁹ Srovnej § 16 odst. 3 ve spojení s § 59 odst. 2 písm. j) ZhlmP a dále § 23 odst. 1 písm. c) RPÚR.

zakládat právnické osoby než právě za zákonem stanoveným účelem (který je jednou z charakteristik veřejných institucí³⁰). Dopravní podnik je veřejnou institucí, což potvrdil i Nejvyšší správní soud.³¹

Pokud právnická osoba zabezpečuje uspokojování potřeb občanů, neboť byla za tímto účelem zřízena veřejnoprávní korporací, jde o výkon veřejné správy. Rozlišuje se veřejná správa vrchnostenská a nevrchnostenská.³² V uvedeném případě dopravního podniku bude poskytování přepravních služeb nevrchnostenskou veřejnou správou, naopak rozhodování ve správním řízení o odpírání informací bude veřejnou správou vrchnostenskou. Dopravní podnik je tak i doktrínou jakožto veřejný podnik³³ řazen mezi vykonavatele veřejné správy. [13, s. 105] Podle mého názoru je oprávněný závěr, že výkon této veřejné správy vyplývá z pověření hl. m. Prahou (pokud by pověřena nebyla, nemohla by vykonávat veřejnou správu, neboť tu lze vykonávat výlučně na základě veřejného zmocnění).

Veřejná doprava je regulována také na úrovni Evropské unie. Dopravní podnik hl. m. Prahy uzavřel s hl. m. Prahou smlouvu o veřejných přepravních službách.³⁴ (Pro úplnost dodáváme, že takové smlouvy byly výslovným ustanovením zákona³⁵ vyloučeny z režimu veřejnoprávních smluv, ačkoliv judikatura před tím dospěla k závěru, že jejich pojmové znaky naplňují.) Podle příslušného nařízení EU³⁶ se však smlouvou o veřejných službách rozumí „jeden nebo několik právně závazných aktů potvrzujících dohodu mezi příslušným orgánem a provozovatelem veřejných služeb, jejímž cílem je svěřit provozovateli veřejných služeb řízení a provozování veřejných služeb v přepravě cestujících, které spadají pod závazky veřejné služby [...]“. Legislativa EU tedy se svěřením působnosti dopravnímu podniku v oblasti veřejných služeb při přepravě výslovně počítá.

Z uvedeného vyplývá závěr, že Dopravní podnik hl. m. Prahy byl výkonem veřejné správy pověřen hl. m. Prahou, a to v jeho samostatné působnosti. Nadřízený správní orgán se určí podle § 178 správního řádu.³⁷ Zvláštní zákon nestanoví, kdo

³⁰Viz kritéria uvedená v nálezu Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007, *Horník vs. Letiště Praha*, s.p. I. ÚS 260/06.

³¹Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 114/2011-121.

³²Viz například Nález Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2003, *Obchodní společnost A., a.s. vs. Fond národního majetku ČR*, sp. zn. III. ÚS 686/02.

³³K tomu, že Dopravní podnik hl. m. Prahy je veřejným podnikem srovnej rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2009, sp. zn. 9 Ca 15/2008.

³⁴Smlouva o veřejných službách ve veřejné drázní a městské autobusové dopravě v systému Pražské integrované dopravy na roky 2010 až 2019. Smlouva č. INO/51/02/000702/2010.

³⁵§ 8 odst. 5 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů.

³⁶Čl. 2 písm. i) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 ze dne 23. října 2007, o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici.

³⁷Srovnej § 20 odst. 5 InfZ.

rozhoduje o odvolání ve věcech svobodného přístupu k informacím v případě veřejného podniku. Nadřízeným správním orgánem právnické osoby pověřené výkonem veřejné správy se proto rozumí orgán, který tyto osoby výkonem veřejné správy na základě zákona pověřil (§ 178 odst. 2 SpŘ). Z výše uvedeného vyplývá, že dopravní podnik byl pověřen výkonem veřejné správy příslušným územním samosprávným celkem. Za územní samosprávný celek rozhodnutí o odvolání přísluší jeho úřadu, jak analogicky vyplývá z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.³⁸

1.3.4 Státní podnik

Určením nadřízeného orgánu státního podniku se zabýval³⁹ Krajský soud v Hradci Králové:

„Ustanovení [§ 178] odstavce 2 [správního řádu] vyjmenovává konkrétně, který orgán veřejné správy je nadřízeným správním orgánem v těch kterých konkrétních případech. Z uvedeného je zřejmé, že ustanovení § 178 správního řádu na Lesy ČR nedopadá, a to z toho prostého důvodu, že nejsou správním orgánem ve smyslu předpokládaném tímto ustanovením, ale veřejnou institucí, jak bylo shora uvedeno. V takovém případě ovšem dle názoru krajského soudu nezbyvá, než aplikovat právě zmíněný § 20 odst. 5 [InZ ...] Na tomto obecném závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že v případě žádosti žalobkyně podepsal žalovaný jak prvoinstanční, tak druhoinstanční rozhodnutí.“

Úvahy Krajského soudu v Hradci Králové jsou podle mého názoru zcestné. Předně každá veřejná instituce, která podle zákona o svobodném přístupu k informacím rozhoduje o veřejném subjektivním právu na informace, je správním orgánem ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu, jak jsem uvedl výše. Je třeba dodat, že toto ustanovení vymezuje jako správní orgány rovněž právnické osoby, které vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. V případě Lesů ČR jde jak o vrchnostenskou veřejnou správu (např. odpírání informací), tak nevrchnostenskou veřejnou správu (např. péče o pozemky určené k plnění funkce lesa). Základní argument, že Lesy ČR nejsou vůbec správním orgánem, je proto nesprávný, neboť tento státní podnik má působnost v oblasti veřejné správy.

Ustanovení § 178 SpŘ pak obsahuje generální klauzuli, podle níž se stanoví nadřízený orgán, pokud není zvlášť stanoveno jinak. To dopadá i na svobodný přístup k informacím. Závěr, že nadřízený orgán povinného subjektu nelze určit byl podle

³⁸Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 4 Ans 13/2008-87.

³⁹Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 1. 4. 2008, č. j. 30 Ca 162/2007-56.

mého názoru ukvapený a rozhodnutí soudů ohledně nadřízeného orgánu státních podniků by měla být přehodnocena. Výše jsme dospěli k závěru, že veřejnému podniku ve formě *akciové společnosti* je nadřízen jeho zakladatel. Tím spíše je veřejnému podniku ve formě *státního podniku* nadřízen příslušný státní orgán vykonávající oprávnění státu jako zakladatele, neboť „sepětí podniku se státními orgány [je] podstatně užší,“ jak uvádí judikatura⁴⁰ a jak je patrné z oprávnění státu podnik založit i zrušit, jmenovat a odvolávat jeho ředitele a kontrolovat účelné a hospodárné zabezpečování potřeb státu (§ 15 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku). Nadřízeným správním orgánem státního podniku Lesy České republiky by tedy bylo v řízení o odpírání informací Ministerstvo zemědělství jako jeho zřizovatel.

1.3.5 Veřejná vysoká škola

Veřejná vysoká škola je právnická osoba zřízená zákonem č. 111/1998 Sb., o vysokých školách (dále jen „ZVŠ“). Již z jejího názvu je patrné, že je veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ. Nauka uvádí, že „veřejná vysoká škola nemá povahu nezávislé, samostatné samosprávné instituce, v řadě oblastí je objektem státní správy, sama je také vykonavatelem státní správy.“ [13, s. 325] Zákon o vysokých školách vymezuje záležitosti spadající do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy, ve které jedná její samosprávné orgány (§ 6 ZVŠ). V záležitostech týkajících se členů akademických obcí rozhodují akademické orgány. Státní správa vykonávaná veřejnými vysokými školami zahrnuje například vedení matriky studentů (§ 88 ZVŠ), uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace (§ 89 ZVŠ) nebo stipendia (§ 90 ZVŠ). Jejich povaha je na pomezí mezi samosprávnou veřejnoprávní korporací a veřejným ústavem. Veřejné vysoké školy nemají úplnou hospodářskou samostatnost, neboť jejich příjmy jsou z velké většiny pocházejí z veřejných rozpočtů (ať už prostřednictvím Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, nebo prostřednictvím státních grantových agentur). Využití finančních prostředků ze státního rozpočtu ze své kapitoly Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy rovněž kontroluje. Státní správa má na veřejné vysoké školy vliv jednak prostřednictvím určení příjmů a kontroly hospodaření a jednak správní radou veřejné vysoké školy, která zejména dohlíží na hospodaření veřejné vysoké školy obecně.

Při výkonu státní správy ministerstvo *řídí* činnost veřejných vysokých škol a je tedy nepochybně jejich nadřízeným orgánem (§ 87 písm. k) ZVŠ), byť se veřejné vysoké školy vyznačují značnou autonomií v zákonem stanoveném rozsahu. Řízení ministerstvem školství platí i pro poskytování informací o státní správě, které je její

⁴⁰Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2009, *V havarijní zóně JETE o.s. vs. ČEZ, a.s.*, č. j. 2 Ans 4/2009-93

nedílnou součástí.⁴¹ Tímto způsobem postupuje veřejná vysoká škola i např. ohledně žádosti o informace, která se týká mzdy rektora,⁴² neboť jí stanoví ministr (§ 10 odst. 5 ZVŠ).

Otázkou zůstává poskytování informací v samosprávné působnosti, zejména určení nadřízeného orgánu veřejné vysoké školy při poskytování informací ze samosprávné působnosti.⁴³ Podle § 87 písm. l) ZVŠ plní úkoly nadřízeného správního orgánu vysokých škol ve správním řízení ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy. Není přitom podstatné, že je ustanovení o nadřazeném orgánu zařazeno v části deváté o státní správě, neboť působnost v instančním dozoru je ze své povahy *vždy* státní správou bez ohledu na to, zda původní rozhodnutí spadalo do samosprávy; jiné zařazení tudíž ani nebylo možné.⁴⁴

Jediným případem, kdy by ze zákona bylo možné dovodit, že o odvolání rozhoduje rektor vysoké školy, je případ, kdy nadřízený orgán veřejné vysoké školy ve správním řízení neexistuje z důvodu výslovné nebo implicitní výluky dané zákonem o vysokých školách.⁴⁵ K takové výluce ovšem nestačí fakt, že informace patří do samosprávné působnosti veřejnoprávní korporace. Není totiž zásadně pravda, že by vydání rozhodnutí v samosprávné působnosti veřejnoprávní korporací vedlo k tomu, že by proti němu nebylo možné podat odvolání nadřízenému správnímu orgánu stojícímu mimo něj, jak jsem výše podrobně ukázal u územních veřejnoprávních korporací (viz stať 1.3.2). Proto ani v případě veřejných vysokých škol není důvod pro výjimku ze zásady dvouinstančnosti správního řízení.

Nestanoví-li zákon jinak, nadřízeným správním orgánem jiné veřejnoprávní korporace se rozumí správní orgán pověřený výkonem dozoru (§ 178 odst. 2 SpŘ). Ze zákona vyplývá (*a contrario* rozdělená působnost odvolacího orgánu u krajů), že nadřízený správní orgán u veřejnoprávních korporací stanovit lze, a to jednoznačně podle orgánu, který vykonává dozor.⁴⁶ Podle § 87 písm. d) ZVŠ Ministerstvo školství,

⁴¹ Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 23. 11. 2007, sp. zn. 2 As 20/2007, kde soud konstatoval, že „poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím není izolovanou činností bez vazby na jejich konkrétní obsah. (...) Je tedy patrné, že poskytnutí informace se vždy vztahuje k určité působnosti orgánu veřejné moci a není „samostatnou agendou“, podřaditelnou jako celek pod samostatnou či přenesenou působnost. Poskytnutí informace je tak součástí výkonu působnosti orgánu veřejné moci a odehrává se v jeho rámci.“

⁴² Ohledně mzdy rektora ministerstvo vykonávalo působnost odvolacího orgánu, ohledně ostatních zaměstnanců odvolání postoupilo zpět veřejné vysoké škole (viz např. usnesení o postoupení věci ze dne 6. 2. 2013, č. j. MSMT-52/2013-61).

⁴³ Připomínáme, že odvolání se podle zákona předkládá nadřízenému orgánu *povinného subjektu* (§ 16 odst. 2 InfZ), nikoliv orgánu, nadřízenému orgánu uvnitř povinného subjektu.

⁴⁴ Příkladem jsou obce, které rozhodují jako územně samosprávné veřejnoprávní korporace v samostatné působnosti a rozhodování o odvolání je ve správním řízení podle § 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (dále jen „KZř“), přenesenou působností, ve které vykonává kraj státní správu (§ 2 odst. 2 KZř). Instančně nadřízený orgán rozhoduje vždy v přenesené působnosti.

⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2011, sp. zn. 7 As 66/2010.

⁴⁶ Správní dozor je činností vykonávanou vůči nepodřízeným subjektům, v uvedeném případě jde

mládeže a tělovýchovy rozdělují finanční prostředky ze státního rozpočtu ze své kapitoly vysokým školám a kontroluje jejich využití. Takové kontrolní oprávnění zakládá v případě financování specializovaný dozor. Podle obecných zásad úpravy nadřízenosti ve smyslu správního řádu (viz 1.3) tak aplikace § 178 odst. 2 SpŘ vede stejně jako aplikace § 87 písm. l) ZVŠ k závěru, že nadřízeným orgánem veřejné vysoké školy je ve správním řízení ohledně poskytování informace Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy jako orgán specializovaného dozoru.⁴⁷ Na základě rozboru ostatních veřejnoprávních korporací je nerozhodné, v jaké působnosti bylo správní rozhodnutí v prvním stupni vydáno. Je třeba dodat, že uvedené závěry samozřejmě platí s výhradou, že nadřízený orgán není určen zvláštním zákonem (§ 178 odst. 1 SpŘ), což v daném případě pro poskytování informací není.

Jiná situace nastane, pokud bude povinným subjektem některá z fakult veřejné vysoké školy. Fakulta je organizačně oddělená součástí veřejné vysoké školy, která je i historicky samostatným veřejným ústavem (před účinností zákona č. 111/1998 Sb. měly fakulty i vlastní právní osobnost a na veřejnou vysokou školu s fakultami se nahlíželo jako na složenou právnickou osobu) a jejíž samospráva je upravena zákonem. Pokud je třeba určit nadřízený správní orgán fakulty, se postupuje podle zákona o vysokých školách a je jím rektor, neboť narozdíl od předchozí situace není potřeba určovat nadřízený orgán vně veřejné vysoké školy, ale postačí určit nadřízený orgán vně fakulty.⁴⁸

1.3.6 Soudní exekutor

Úkony soudního exekutora během exekuce se podle § 28 zákona č. 120/2001 Sb., exekučního řádu (dále jen „ExŘ“), považují za úkony soudu. Tato skutečnost však nepostačuje k závěru, že soudní exekutor je součástí soudní moci, jak někteří soudní exekutoři v reakci na mou žádost o informace uvedli. Jde totiž o zákonnou fikci, která pro účely soudního přezkumu označuje úkony exekutora za úkony exekutorského soudu, byť mají povahu rozhodování v oblasti veřejné správy.⁴⁹ Mám za to, že soudní exekutor proto má částečnou informační povinnost podle § 2 odst. 2 InfZ. Podle mého názoru je sporné, zda je možné uvažovat o soudním exekutorovi jako o veřejné instituci; exekutorský úřad totiž není většinou pojímán v institucionálním smyslu,

o dozor specializovaný, který zahrnuje i širší oprávnění kontrolovat hospodaření s majetkem.

⁴⁷Upozorňuji zde na paralelu se soudnictvím, kde rozhodování o odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace rovněž přísluší státní správě (Ministerstvu spravedlnosti), ačkoliv je soudům ústavně zaručena nezávislost.

⁴⁸Srovnej shodně Poradna Ekologického právního servisu <http://www.eps.cz/poradna/kategorie/pravo-na-informace/dotaz/informace-od-dekana>

⁴⁹Závěr o tom, že exekutoři jsou součástí soudní moci, by byl v rozporu s čl. 81 Ústavy, podle něhož soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy.

nýbrž ve smyslu funkčním, stejně jako např. úřad prezidenta republiky.

Nadřízeným správním orgánem soudního exekutora ohledně informací, které se týkají exekuční činnosti, je podle § 178 odst. 1 SpŘ příslušný krajský soud, neboť ten podle § 55c odst. 2 ExŘ rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí exekutora.⁵⁰ To je konstrukce přímočará, nicméně domnívám se, že nesprávná. Pokud totiž správní řád v § 178 odst. 1 mluví o odvolání, má tím na mysli institut správního řízení upravený v § 81 SpŘ, nikoliv zcela odlišný opravný prostředek proti rozhodnutí soudního exekutora podle exekučního řádu. Podle mého názoru rozhoduje jako nadřízený správní orgán ten, kdo vykonává nad soudním exekutorem dozor, případně též ten, kdo ho výkonem exekuční činnosti pověřil, tj. ministerstvo spravedlnosti (§ 7 odst. 1, § 8 písm. a) ExŘ).⁵¹ Je třeba říci, že ke stejnému závěru by bylo možné dospět, pokud bychom si uvědomili, že na úkony soudního exekutora je třeba hledět jako na úkony soudu (§ 28 ExŘ), byť Městský soud v Praze právě z tohoto ustanovení naopak dovozuje, že exekutor vůbec není povinným subjektem.⁵² Zákon je postaven na logickém hledisku, že exekutor rozhoduje na místo soudu. Působnost rozhodovat ve věci, jak jsem dříve několikrát uvedl, ovšem nerozlučně doprovází i působnost vyřizovat žádosti o informace. Proto je třeba postupovat tak, jako kdyby bylo rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace rozhodnutím soudu, přičemž i v takovém případě je odvolacím orgánem ministerstvo spravedlnosti.⁵³ Obě uvedené výkladové metody vedou k závěru, že nadřízeným správním orgánem je ministerstvo spravedlnosti.

⁵⁰Názor uvedený ve stanovisku Ministerstva spravedlnosti ze dne 20. 4. 2012, sp. zn. č.j. 111/2012-OT-OSV/5.

⁵¹Exekuční řád obsahuje tři různé orgány vykonávající dohled, a to Ministerstvo spravedlnosti, Exekutorskou komoru a předsedu okresního soudu. Podle mého názoru je třeba vzít v potaz, že komora je samosprávným orgánem exekutorů, zatímco státní dohled je svěřen především ministerstvu spravedlnosti. Vzhledem k tomu, že exekutora jmenuje ministr spravedlnosti, přikláním se k závěru, že právě Ministerstvo spravedlnosti je tím nejvhodnějším nadřízeným správním orgánem, když by jinak exekutor rozhodoval podle § 20 odst. 5 InfZ ve druhém stupni sám o sobě.

⁵²Sdělení Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2012, sp. zn. Si 116/2012, dostupný na webu https://www.pirati.cz/_media/infoz/exekutori_.pdf

⁵³Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2008, ve věci *Tomáš Pecina proti Ministerstvu spravedlnost*, čj. 4 Ans 11/2007-102.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, ve věci *Tomáš Pecina proti Ministerstvu spravedlnost*, čj. 4 Ans 10/2008-139.

⁵⁴Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2009, sp. zn. 9 Ca 15/2008, a implicitně rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 11. 2012, č.j. 10A 9/2012-83.

⁵⁵Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 1. 4. 2008, č.j. 30 Ca 162/2007-56 (povinný subjekt: Lesy ČR), cit. podle [1, s. 916]

⁵⁶Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 8 Ca 308/2007 (povinný subjekt: Česká konsolidační agentura).

⁵⁷Usnesení o postoupení věci ze dne 6. 2. 2013, č. j. MSMT- 52/2013-61.

⁵⁸Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2011, *Peroutka vs. Rada obce Psáry*, č.j. 4 As 40/2010-60 (povinný subjekt: příspěvková organizace Základní a mateřská škola Psáry). [1, s. 914] dovozuje z § 178 odst. 1 ve spojení s § 27 odst. 9 RPÚR

⁵⁹Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2008, č.j. 8 Ca 206/2005-36. Rozsudek Nej-

	Povinný subjekt	Nadřízený orgán (případně orgán vykonávající jeho působnost)
Veřejný podnik	Veřejný podnik založený územním samosprávným celkem (dopravní podnik)	Úřad územního samosprávného celku [Statutární orgán] ⁵⁴
	Státní podnik zřízený podle zvláštního zákona	Příslušné ministerstvo [Statutární orgán] ⁵⁵
	Veřejný podnik zřízený přímo zákonem	Příslušné ministerstvo ⁵⁶
Veřejný ústav	Veřejná vysoká škola	Ministerstvo školství [(přenesená působnost) Rektor veřejné vysoké školy (samosprávná působnost)] ⁵⁷
	Příspěvková organizace územního samosprávného celku (škola, nemocnice)	Územní samosprávný celek ⁵⁸
	Příspěvková organizace státu (nemocnice)	Příslušné ministerstvo ⁵⁹ (zřizovatel)
Profesní komora	Česká advokátní komora Exekutorská komora České republiky	Ministerstvo spravedlnosti [15, s. 1418]
	Exekutor	Ministerstvo spravedlnosti

Tabulka 6: Nadřízený správní orgán ostatních povinných subjektů. Údaje platí s tou výhradou, že o nadřízený orgán není zvlášť stanoven odchylem podle povahy věci. Dosavadní závěry soudů a správních orgánů, které považují za sporné, jsou vyznačeny hranatou závorkou. Zdůrazňuji také, že v každém konkrétním případě je pro určení nadřízeného orgánu třeba zkoumat, jak je nastaven konkrétní vztah mezi zřizovatelem.

1. Důvod a způsob založení (§ 5 odst. 1 písm. a) InfZ)
2. Organizační struktura (§ 5 odst. 1 písm. b) InfZ)
3. Pravomoci povinného subjektu (§ 5 odst. 1 písm. e) InfZ)
4. Přehled jeho postupů a procedurálních pravidel (§ 5 odst. 1 písm. a), c) d) InfZ)
 - (a) Komunikační způsoby (elektronická adresa podatelny podle § 5 odst. 1 písm. j) InfZ, informace podle vyhlášky 259/2012 Sb.)
 - (b) Informace o náležitostech podání včetně opravných prostředků (§ 5 odst. 1 písm. c) InfZ)
 - (c) Informace o místě a způsobu, jak získat informace (§ 5 odst. 1 písm. b) InfZ)
5. Přehled důležitých právně nezávazných dokumentů (hlavní dokumenty koncepční, strategické a programové povahy podle § 5 odst. 2 písm. b) InfZ)

Tabulka 7: Základní povinně zveřejňované údaje se týkají jednak způsobu vzniku povinného subjektu, jeho organizačního vymezení, jeho pravomoci a působnosti, procesních pravidel a důležitých nezávazných dokumentů.

V souladu s dosavadními rozhodnutími správních soudů, naukou a výše dovozenými závěry lze nadřízené správní orgány ve věci poskytování informací shrnout do tab. 4, 5 a 6.

1.4 Zveřejňované informace

V tomto přehledu se omezíme na informace, které jsou zveřejňovány způsobem umožňujícím dálkový přístup (§ 3 odst. 2 InfZ). Povinnost zveřejňovat informace způsobem umožňujícím dálkový přístup se ovšem nevztahuje na povinné subjekty, které jsou fyzickými osobami (§ 5 odst. 4 InfZ).

1.4.1 Povinně zveřejňované informace

Informace, které má veřejná správa povinně zveřejňovat, jsem pro účely této práce rozdělil do několika kategorií podle jejich povahy a důvodu, ze kterého jimi povinný subjekt disponuje. Později uvidíme, že toto rozdělení má smysl i z hlediska sankcí, které je možné *de lege ferenda* za nezveřejnění uložit (viz stať 6.1).

Základní informace o každém povinném subjektu, které mají trvalou povahu a vypovídají o jeho zařazení do veřejné správy, případně definují povinný subjekt v je-

vyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2007, č. j. 9 As 28/2007-77.

jím systému a ve vztahu k občanům jsem vyčlenil do samostatné tabulky (tab. 7). Byť se takové informace mohou zdát nadbytečné, kdyby byly základní informace povinných subjektů uváděné na jejich internetové stránce úplné a přesné, nemusel bych vůbec provádět podrobný rozbor toho, kdo je povinný subjekt, a zejména toho, kdo je jeho nadřízeným správním orgánem (viz stať 1.3). Úplné a přesné zveřejnění základních informací o povinném subjektu by navíc usnadnilo žadateli obranu proti rozhodnutí u nadřízeného správního orgánu.

Podrobné informace, které vznikají a mění se v průběhu činnosti povinného subjektu, které jsou však podstatné z hlediska kontroly jeho činnosti, jsem shrnul do další tabulky (viz tab. 8). Jde zejména o právní dokumenty, které povinný subjekt připravuje, vydává nebo jimiž se řídí, informace vytvořené při plnění nelegislativních svěřených úkolů (jejich konkrétní podoba je různá a závisí na působnosti povinného subjektu) a informace o jeho obvyklém provozu (které jsou pro všechny povinné subjekty společné).

1.4.2 Zveřejňování poskytnutých informací s osobními údaji

Stručnou poznámku zaslouží reaktivní zveřejňování informací obsahujících osobní údaje, neboť je kolem něho řada nejasností. Základní pravidlo výjimek při povinném zveřejňování jsem vyslovil již při popisu ústavněprávní úpravy (viz stať 1.1): Povinně zveřejňované informace se poskytují bez výjimek, což dopadá i na zveřejňování reaktivní.⁶⁰ Zde je třeba zejména zmínit, že podle § 5 odst. 3 InfZ se zveřejňují vyžádané *informace*, které se zveřejní zásadně tak, jak byly poskytnuty. Naopak pokud povinný subjekt zveřejní i žádost žadatele bez jeho souhlasu, porušuje zejména § 8a a 11 odst. 2 písm. a) InfZ. Zveřejnit je tudíž třeba anonymizované informace tak, jak by byly poskytnuty obecnému žadateli, s uplatněním zákonem předvídaných výjimek.

Reaktivní zveřejnění povinné subjekty často uvádějí formálně i neformálně jako důvod, proč informace o platech z poskytování vyloučit. Úřad pro ochranu osobních údajů s Ministerstvem vnitra tento svůj názor formulovaly v příručce [11]. V ní požadují (neomezený) test proporcionality podle unijního práva při každém řešení otázky poskytování informací o platech z veřejných prostředků. Příručka je problematická, protože nevychází z legislativy zavazující české státní orgány, ale z legislativy zavazující orgány EU. Otázku, do jaké míry má být plat zaměstnance veřejné

⁶⁰Výjimkou bude tzv. privilegovaný žadatel, který má podle zvláštního právního předpisu přístup k některé informaci, zatímco jiní lidé tento přístup obecně mít nemají. Příkladem privilegovaného žadatele je občan obce, který žádá o zápis ze zasedání zastupitelstva, neboť zápis se mu v souladu s § 16 odst. 2 písm. e) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „OZČ“), poskytne i se všemi osobními údaji, které obsahuje. Jde o zřejmý judikatorní průlom, který je motivován snahou nevykládat právo formalisticky a vyjít občanům vstříc. Na druhou stranu takový průlom nemůže mít vliv na třetí strany, neboť to zákon nepředvídá.

1. Právní akty a úřední díla z jejich přípravy

- (a) Dokumenty z legislativního procesu (3.1)
- (b) Předpisy vydávané ve Sbírce zákonů a jiné věstníky (§ 5 odst. 2)
- (c) Rozpočet povinného subjektu (bod 8. 2 VSZI)
- (d) Návrh opatření obecné povahy (§ 172 odst. 1 SpŘ)
- (e) Veřejnoprávní smlouvy (§ 164 odst. 3 SpŘ),
- (f) Usnesení o výši úhrad vydané podle InfZ nadřízeným orgánem

2. Informace získané při výkonu svěřené resortní působnosti

- (a) Informace z vlastní činnosti (např. veřejné seznamy podle § 5 odst. 5 InfZ, statistické informace, meteorologické informace, informace o patentech, zeměpisné informace)
- (b) Informace shromažďované z veřejné správy (např. Centrální registr dotací, centrální adresa pro dražby)
- (c) Informace ze správního dozoru (např. informační systém kvality ovzduší podle § 7 odst. 1 InfZ zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, informace o nebezpečných výrobcích podle § 6 zákona č. 102/2001 Sb., o obecné bezpečnosti výrobků)

3. Informace o provozu povinného subjektu

- (a) Informace o záměru prodat nemovitý majetek (§ 39 odst. 1 OZř)
- (b) Smlouvy a jiné informace o veřejných zakázkách (§ 146 a násl. ZVZ)
- (c) Informace o účelu zpracování osobních údajů, které povinný subjekt spravuje (§ 11 odst. 1 ZOOÚ)
- (d) Oznámení o době a místě jednání (konání řízení o opatření obecné povahy podle § 172 odst. 2 SpŘ, zasedání zastupitelstva obce podle § 93 odst. 1 OZř)
- (e) Vyžádané informace, sazebník úhrad za poskytování informací, výroční zpráva o poskytování informací (InfZ)
- (f) Prohlášení o přístupnosti internetové stránky pro osoby se zdravotním postižením (vyhláška č. 64/2008 Sb.)

Tabulka 8: Členění povinně zveřejňovaných informací podle jejich právní a věcné povahy. Toto členění je vhodné například z hlediska úvah o tom, jaké mohou být právní následky nezveřejnění, kdy u právních dokumentů si lze například představit neplatnost, neúčinnost nebo neprojednatelnost. Podrobný (avšak stále pouze neúplný) seznam zvláštních zákonů, podle nichž jsou zveřejňovány informace z rejstříků, obsahuje příloha č. 1 publikace [7, s. 232].

správy nebo jiného příjemce veřejných prostředků veřejně známý, ovšem evropské právo zpravidla vůbec neřeší a přenechává ji tak národním státům k samostatné úvaze. Příručka tak ve výsledku slouží spíše jako záminka úřadům, které ji zneužívají, aby ospravedlnily utajování a následný zákaz zveřejnění platů a odměn, které vyplácejí z veřejných prostředků. Nejvyšší správní soud v nedávném rozhodnutí dovedl, že ze zákona jednoznačně vyplývá veřejnost informací o příjmech z veřejných prostředků (s výjimkami uvedenými v § 8b odst. 2 InfZ). Povinný subjekt podle soudu *nemůže*⁶¹ zákonné ustanovení nahradit vlastní úvahou o mezích práva na informace, neboť ty lze stanovit jen zákonem (čl. 4 odst. 2 LZPS).

Opačný názor měl senát posuzující poskytnutí informací o odměnách ředitele základní školy ve Lhotě u Vsetína. Věc tudíž postoupil k projednání rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, který o ní zatím nerozhodl.⁶² Úřad pro ochranu osobních údajů se staví ke zveřejňování informací o platech na internetové stránce povinného subjektu, které je zákonnou povinností podle § 5 odst. 3 InfZ, spíše odmítavě a doporučuje k němu přistoupit pouze u vrcholných představitelů státu [11, s. 6]. Za splnění této povinnosti uložil Vrchnímu státnímu zastupitelství v Praze pokutu 100 000 Kč, neboť šlo podle něj o správní delikt. Spáchat ho mělo tím, že zveřejnilo v odpovědi na žádost o informace seznam zaměstnanců s jejich platy.⁶³ Úřad pro ochranu osobních údajů se přitom odvolává na stanovisko v komentáři [1], který příručku [11] cituje.

1.4.3 Dobrovolně zveřejňované informace

Tabulky 7 a 8 uvádějí pouze informace, které jsou zveřejňovány na základě publikační *povinnosti*. Vedle povinně zveřejňovaných informací mají důležitý význam rovněž informace zveřejňované povinnými subjekty *dobrovolně*. Oprávnění zveřejňovat i další informace vedle těch, jejichž zveřejnění zákon vyžaduje, vyplývá z § 5 odst. 7 InfZ. Podle tohoto ustanovení se zásadně uplatní stejné výjimky pro poskytnutí informací, které se uplatní při poskytování informací na žádost.

Lze uvést následující příklady dobrovolně zveřejňovaných informací:

- judikatura nejvyšších soudů, případně vrchních soudů [9]; podle [21] jde o projev ústavně zaručené veřejnosti rozhodování soudu,⁶⁴

⁶¹Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2012, ve věci *Petr Pohůnek proti Středočeskému kraji*, sp. zn. 1 As 169/2012.

⁶²Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, sp. zn. 8 As 55/2012.

⁶³Rozhodnutí Úřadu pro ochranu osobních údajů ze dne 8. 4. 2013, č. j. UOOU-01310/13-10. Dostupné na internetových stránkách <http://www.uoou.cz/files/noindex/SR13-01310.pdf>.

⁶⁴Zákon č. 404/2012 Sb. novelizoval zákon o Ústavním soudu; podle nové úpravy tento soud zpravidla zveřejňuje rozsudky také s údaji o účastnících řízení, jak je obvyklé u zahraničních vrcholných

- zápisy ze zasedání zastupitelstva obce a jeho zvukově obrazové záznamy,⁶⁵
- informace o zaměstnancích povinného subjektu na internetových stránkách.⁶⁶

1.5 Způsob zveřejnění informace a její formát

V českém právním řádu existuje pouze jediné schéma zveřejňování informací, a to zveřejňování podle § 5 InfZ ve struktuře podle vyhlášky č. 442/2006 Sb., kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup. Další povinně zveřejňované dokumenty jsou stanoveny ve zvláštních předpisech. Naproti tomu v zahraničí se přistupuje k tzv. publikačním schémátům, která stanoví strukturu povinně zveřejňovaných informací, jak uvedu v podkapitole věnované britské právní úpravě (viz stať 2.2).

Informace zveřejňované způsobem umožňujícím dálkový přístup lze rozčlenit zejména podle typického způsobu prezentace a práce s daty. Významné jsou zejména následující prostředky publikace:

1. úřední deska,
2. úřední věstník,
3. jiný informační systém.

Velká část informací se povinně zveřejňuje na úřední desce, jejíž obsah musí být rovněž zpřístupněn způsobem umožňujícím dálkový přístup (§ 26 odst. 1 SpŘ). Úřední deska je místem, kde se dočasně zveřejňují důležité písemnosti týkající se činnosti úřadu. Významná rozhodnutí, která často slouží také jako metodické pomůcky, jsou publikována ve věstnících, které jsou vydávány tiskem a někdy také paralelně zveřejňovány způsobem umožňujícím dálkový přístup, zejména na internetových stránkách úřadů. Neexistuje však jednotná státní politika, která by upravovala zveřejňování informací ve věstnících. Nejbližší je takové koncepci vládní dokument *Digitální*

soudů. Rovněž tak rozsudky a usnesení tohoto soudu musí být veřejně dostupné způsobem umožňujícím dálkový přístup (§ 59 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v účinném znění), čímž se v případě Ústavního soudu dostáváme do oblasti povinného zveřejňování informací.

⁶⁵Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, č. j. 6 As 79/2006-58, není zákonem stanovena povinnost zveřejňovat zápisy ve stanovených lhůtách, neboť dostupnost k nahlédnutí podle § 95 odst. 2 OZř ještě není zveřejněním ve smyslu § 3 odst. 5 InfZ.

⁶⁶Zákon sice nestanoví povinnému subjektu publikační povinnost ohledně osobních údajů a zařazení jeho zaměstnanců, nicméně ho zvláštním důvodem pro zpracování osobních údajů aspoň umožňuje. Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů (dále jen „ZOOÚ“), totiž v § 5 odst. 2 písm. f) stanoví výjimku pro poskytování informací o „veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné anebo úřední činnosti.“ Tato definice je natolik široká, že obsáhne rovněž představitele soudní moci a patrně i představitele všech povinných subjektů.

Česko 2.0 [27], který formuluje strategii v oblasti veřejně dostupných dat a navazuje na úvahy o změnách směrnice o opakovaném užití informací veřejného sektoru (viz stať 2.3.2). Vláda zde například prohlásila, že „považuje za nutné nepodporovat exkluzivní dohody subjektů veřejného sektoru a soukromých firem,“ což by mělo dopadnout i na vydávání věstníků.

Informace jsou často pro přehlednost prezentovány v informačních systémech veřejné správy. Jde o zastřešující pojem, který se vztahuje i na elektronickou úřední desku a elektronicky vydávané věstníky. Informační systémy veřejné správy jsou evidovány podle vyhlášky č. 528/2006 Sb., o informačním systému o informačních systémech veřejné správy. Celkový přehled o informačních systémech nalezneme v informačním systému o informačních systémech veřejné správy.⁶⁷ Z něho jsem zjistil, že existuje 3369 informačních systémů veřejné správy, které jsou zcela neveřejné, a 993 informačních systémů veřejné správy, které obsahují veřejnou část. Na informační systémy veřejné správy klade zvláštní požadavky zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy, který například v § 5 odst. 2 písm. f) vyžaduje, aby byl informační systém použitelný i pro osoby se zdravotním postižením. Vedle toho platné předpisy neobsahují žádné požadavky, které by obecně upřesnily parametry dat, např. v návaznosti na jejich opakované užití. Pouze § 4 odst. 2 InfZ stanoví, že informace zveřejněná v elektronické podobě musí být zveřejněna i ve formátu, jehož specifikace je volně dostupná a použití uživatelem není omežováno. Byť by taková stručná formulace měla vyloučit například poskytování textových informací ve formátu pro fotografie, ve skutečnosti jsou zveřejňované informace často právě tímto způsobem znehodnoceny. Je však zbytečné se zaměřovat na zpřesňování textu zákona, pokud nejsou stanoveny jasné mechanismy pro vynucení této povinnosti. Této otázce se věnuji podrobněji v praktické části práce (6.1).

1.5.1 Otevřená data

V souvislosti s formáty je třeba se zmínit o problematice otevřených dat, byť striktně řečeno tento koncept ještě není součástí platné právní úpravy. Pro větší přizpůsobitelnost dat veřejného sektoru pomocí standardizovaných, strojově čitelných a propojitelných formátů vláda schválila *Koncepci katalogizace otevřených dat veřejné správy ČR*. [27, s. 48] Na jejím základě také byla připravena *Metodika publikace otevřených dat veřejné správy ČR*. Otevřenými daty se rozumí data dostupná na Internetu, která uživatel může používat bez právních či faktických omezení. Podrobněji je [28, s. 6] vymezuje jako úplná, snadno dostupná, strojově čitelná data, která jsou zpracována

⁶⁷Aplikace Ministerstva vnitra dostupná na <https://www.sluzby-isvs.cz/ISoISVS/Applets/DefaultSSL.aspx>.

podle standardu s volně dostupnou specifikací a které lze volně šířit za jasných licenčních podmínek s minimem omezení. Případná úhrada za konkrétní užití nesmí být vyšší než náklady poskytovatele otevřených dat na toto jednotlivé užití.

Hlavní doporučení pro datové formáty lze v návaznosti na tuto metodiku formulovat následovně:

- Formát by měl být otevřený a trvalý, tj. jeho pevná specifikace včetně dokumentace by měla být zájemcům volně dostupná.
- Formát by měl být vyhlášeným standardem nebo by měl být všeobecně využívaný.
- Formát by měl být dobře strojově čitelný, tj. strukturovaný takovým způsobem, že pomocí programové aplikace lze z dat získat požadované údaje.
- Je vhodné volit formáty založené na XML a využít vyhlášené datové prvky z informačního systému datových prvků.

Tento požadavek by se podle připravovaného návrhu změny zákona o svobodném přístupu k informacím měl promítnout také do veřejných rejstříků. Naproti tomu dosavadní situace byla poněkud problematická, neboť některé informační systémy veřejné správy využívaly nestandardní nástroje a formáty (např. datové schránky vyžadovaly speciální program, některé úřady dosud vyžadují formuláře ve formátu, který nelze upravovat na všech operačních systémech, ačkoliv by totéž bylo možné provést ve standardizovaných formátech). Např. u datových schránek se však situace podstatně zlepšila, protože ministerstvo vnitra uvedlo do provozu novou aplikaci, která využívá převážně standardní prvky HTML, a komunita vytvořila volně dostupný kód, který umožňuje s datovými schránkami pracovat bez ohledu na operační systém (např. aplikace Datovka).

Jak jsem uvedl v úvodu, je důležité mít na zřeteli, že formátově otevřená data jsou pojmem, který se váže k technologické otevřenosti. S otevřeností vládnutí souvisí pouze zprostředkovaně. Otevřená data lze použít jak ke zprůhlednění politiky, tak jen k efektivnějšímu fungování služeb. Lze si představit vládu, která bude formátově zcela otevřená, ale zároveň v podstatě autokratická. [4] Nezbyvá než zopakovat, že zveřejňování informací je pouze jednou z podmínek veřejné kontroly a participace, ale není podmínkou postačující, jak bývají občas instituty transparency chybně vykládány.

1.5.2 Zvláštní právo k databázi

Stručně zde zmíním problematiku licencování veřejných informací, která je pro zveřejňování a další šíření informací veřejného sektoru klíčová, neboť na ní závisí využití informací veřejného sektoru komerčním sektorem. Přesto zde nacházím podle mého názoru anomální omezení pro použití zveřejněných databází, což může mít do budoucna velký význam. Jde o problematiku poměrně novou, která souvisí s tím, že Evropská unie zavedla v roce 1996 zvláštní právo k databázi;⁶⁸ předtím žádné svolení ke zvláštnímu užití databáze nebylo třeba. Právo k databázi mělo motivovat investory, aby více investovali do pořizování databází, a to tak, že jim stát udělí 15letý monopol na vytěžování databáze. V této části postačí, abych doslovně zopakoval své veřejné připomínky, které jsem vypracoval a zaslal Ministerstvu vnitra [30, s. 25] a Ministerstvu kultury [31, s. 5]. Právo k databázi ve smyslu § 88 a násl. zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon (dále jen „AutZ“), je zvláštním právem, které zakazuje vytěžování a zakazování celého obsahu databáze jiným osobám než jejímu pořizovateli. Je přitom podstatné, že toto omezení se vztahuje i na databáze mechanicky vytvořené a uspořádané, například veřejné rejstříky úřadů státní správy, evidence soudních rozhodnutí apod. Uvedené právo k databázi například uplatňuje Nejvyšší správní soud, pokud jde o databázi jeho rozhodnutí, čímž omezuje dostupnost této databáze pro komerční využití a zpracování.⁶⁹ Naprosto absurdní je pak použití licencí zakazujících s daty pracovat a vytvářet odvozená díla, které používají některé úřady, patrně při uplatňování licence získané od soukromého dodavatele.⁷⁰

⁶⁸Směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/9/ES. ze dne 11. března 1996, o právní ochraně databází.

⁶⁹Internetové rozhraní pro hledání rozhodnutí Nejvyššího správního soudu obsahuje následující varovnou zprávu: „Rozhodnutí a stanoviska uveřejněná v databázi Nejvyššího správního soudu lze volně užívat pro nekomerční účely. Pro komerční účely lze databázi užívat pouze běžně a přiměřeně, nikoliv systematicky a opakovaně. Pro opakované a systematické komerční užití databáze nebo její podstatné části je potřeba souhlasu Nejvyššího správního soudu.“ <http://www.nssoud.cz/main0col.aspx?cls=JudikaturaExtendedSearch> Tuto formulaci převzal s drobnými odchylkami na můj návrh Nejvyšší správní soud po tom, co jsem ho upozornil, že dřívější formulace byla v rozporu se zákonem. Dřívější formulace se poněkud mylně vztahovala i na rozhodnutí, která jsou úředními díly podle § 3 AutZ: „Uveřejněná rozhodnutí a stanoviska lze volně užívat k nekomerčním účelům. K jakémukoliv komerčnímu užití uveřejněných rozhodnutí a stanovisek je třeba svolení Nejvyššího správního soudu.“ Nové znění zachovává širokou dostupnost, kterou se vyznačoval dosavadní přístup (jakékoliv nekomerční užití je dovoleno), jasně definuje, že jde o zvláštní právo k databázi podle § 90 AutZ, nikoliv právo autorské, kde platí výlučka podle § 3 písm. a) AutZ. Nové znění také implementuje zákonnou bezúplatnou licenci podle § 91 AutZ.

⁷⁰Například Ministerstvo financí se na své internetové stránce dovolává výhrady autorského práva http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/index_21310.html, byť zmiňuje použití § 3 AutZ; paralelně s tím ovšem uvádí licenci *Creative Commons – Neužívejte dílo komerčně – Neupravujte Česko 3.0*, která je dostupná na <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/cz>. Druhá uvedená licence zakazuje uživateli dílo upravovat a využívat pro své účely, což jistě není ospravedlněno žádným legitimním zájem, natož pak, aby šlo o opatření v demokratické společnosti nezbytné. Podle mého názoru jsou oba tyto přístupy vadné a internetová stránka by měla být posouzena

V takovém případě nejsou naplněny podmínky omezení práva na informace podle čl. 17 odst. 4 Listiny a měla by podle mého názoru být z ústavního hlediska aplikována obdobná výlučka z autorského práva pro úřední díla, stejně jako u autorských děl v § 3 AuZ.⁷¹ V případě veřejné správy zvláštní právo k databázi ani nemůže vést k tomu, že veřejná správa bude motivována k vyšším investicím do databází, neboť veřejná správa při vytváření databází není vedena obchodním záměrem.⁷² V případě databází spravovaných veřejnými institucemi je *de lege ferenda* zavádějící používat soukromoprávní institut licenční smlouvy. Jak jsem uvedl výše, na úřední díla a databáze by se autorské zákony vztahovat neměly a neměla by být tudíž ani použita licenční smlouva podle § 2358 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „ObčZ“). Nelze zde ani přisvědčit zdůvodnění, že podle nového občanského zákoníka je taková databáze vlastnictvím státu a toto vlastnictví by mělo mít podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod stejný obsah u všech vlastníků. Důvod spočívá v tom, že čl. 17 odst. 4 LZPS obsahuje uzavřený výčet legitimních cílů. Mezi nimi jsou sice práva jiných, těžko lze ale přistoupit na to, že legitimním omezením práva svobodného šíření informací je i samoučelné právo státu, které si zákonem sám zřídil bez ohledu na legitimní cíle uvedené v čl. 17 odst. 4 LZPS. Pokud je to nezbytně nutné, aby byl u dat uveden jejich původce, tak doporučuji veřejnoprávní regulaci, nikoliv soukromoprávní licenci, jejíž porušení by bylo podle dnes platného práva sankcionováno před civilním soudem.

1.6 Ochrana před nečinností

V předchozí podkapitole jsem se věnoval způsobům, jak povinný subjekt informace zveřejňuje. Co má ale občan dělat, pokud je povinný subjekt při zveřejňování informací nečinný? Pro určitost se věnuji reaktivnímu zveřejňování informací. Podle § 5

jako úřední dílo.

⁷¹Podle rozhodnutí ESLP ze dne 10. 1. 2013, ve věci *Ashby Donald a další proti Francii*, stížnost č. 36769/08, musí i omezení podle autorského práva a souvisejících předpisů respektovat meze stanovené čl. 10 Úmluvy, zejména nezbytnost v demokratické společnosti. Srovnej také argumentaci Ústavního soudu v nález ze dne 5. 5. 2010, ve věci *Poskytování nepravomocných rozsudků soudů*, sp. zn. I.ÚS 1885/09. Ústavní soud se zde odvolává na rozhodnutí ESLP ve věci *Társaság a Szabadságjogokért proti Maďarsku*. ESLP zde uvedl, že „Povinností státu v oblasti svobody tisku je také odstranění bariér, které brání výkonu funkcí tisku tam, kde je jediným důvodem takových bariér informační monopol státu.“ To je také případ práva k databázi, kde si stát z neznámých důvodů osobuje informační monopol na vytěžování databáze vlastních rozhodnutí, ačkoliv neexistuje ani legitimní účel omezení vyplývajících z monopolu, ani nejde o opatření v demokratické společnosti nezbytné. Nelze než shrnout, že zneužívání práva k databázi a jiných autorských práv nebo práv souvisejících, jejichž obsahem je informační monopol státu, je protiústavní a je obdobou chování pontifiků v antickém Římě, kteří také uchovávali právo v tajnosti.

⁷²Mimochodem ani na vnitřním trhu Evropské unie se podle zprávy Evropské komise o zhodnocení účinnosti směrnice [32, s. 24] neprokázalo, že by zavedení monopolu na tyto netvůrčí databáze vedlo k podpoře jejich produkce, byť si ho pořizovatelé přirozeně pochvalují jako „potřebnou ochranu“.

odst. 3 InfZ povinný subjekt do 15 dnů od poskytnutí informací na žádost tyto informace zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup. Řada povinných subjektů tuto svou povinnost neplní, a tak se nabízí otázka, jak *postupovat* při jejich nečinnosti.

Jak jsem uvedl (stať 1.1), protiústavní nečinnost zasahuje do veřejného subjektivního práva a lze ji napadnout ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy. V řízení před Ústavním soudem by bylo nutné obhájit, že ústavní stížnost se týká individualizovaného zásahu do práva, tedy že nejde o zastřenou *actio popularis*, k níž není dána aktivní legitimace.⁷³ Před podáním ústavní stížnosti je ovšem také třeba vyčerpat všechny prostředky, které právní řád k ochraně práva poskytuje, zejména prostředky správního řízení a správního soudnictví.

Tato část bude proto věnována otázce, zda a případně jakým způsobem se lze domáhat zveřejnění informace ve správním soudnictví. Předně je podstatné uvést, že zveřejnění informace podle § 5 odst. 3 InfZ patří mezi faktické úkony správního orgánu, který základní učebnice [13, s. 275] řadí mezi tzv. informační úkony. Při nečinnosti, kdy měl správní orgán učinit *faktický úkon*, se nelze bránit žalobou proti nečinnosti podle § 79 SŘS, neboť ta je vázána na nečinnost, kdy měl správní orgán vydat *správní akt*, při splnění zákonem předepsaných podmínek však může jít o nezákonný zásah podle § 82 SŘS.⁷⁴

Nejprve je třeba zabývat se prostředky ochrany před nečinností z hlediska správního řádu. Podle § 6 SpŘ je správní orgán povinen vyřizovat věci bez zbytečných průtahů a pokud správní orgán nečiní úkony v zákonem stanovené lhůtě, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80 SpŘ). Zjednání nápravy je upraveno toliko v § 80 odst. 4 písm. a) SpŘ – ostatní způsoby (atrakce, delegace a prodloužení lhůty) se týkají vydání rozhodnutí. (Působnost těchto ustanovení správního řádu při řízení o odpírání informací je dána § 20 odst. 4 InfZ, aniž by byla omezena jen na vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti a odvolací řízení.)

Úkonem ve smyslu § 6 odst. 1 SpŘ se *a contrario* nerozumí pouze správní úkony (vydávání správních aktů), nýbrž i úkony faktické, kterými jsou např. sdělení (§ 15 odst. 1 SpŘ) nebo též zveřejnění jako informační úkon správního orgánu.⁷⁵ Pokud povinný subjekt informaci nezveřejní v zákonné lhůtě způsobem umožňujícím dálkový přístup, učiní jeho nadřízený správní orgán opatření proti nečinnosti z moci úřední, jakmile se o tom dozví (§ 80 odst. 1 SpŘ).⁷⁶

⁷³K možné argumentaci srovnej poznámku pod čarou 4. K nepřípustnosti *actio popularis* srovnej usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 9. 1996, ve věci *Agrární komora České republiky proti Ministerstvu financí České republiky, Ministerstvu zemědělství České republiky a vládě České republiky*, sp. zn. I.ÚS 178/96.

⁷⁴Srovnej Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2005, sp. zn. 6 Ans 1/2004.

⁷⁵Srovnej shodně [15, s. 691].

⁷⁶K tomu, že se § 80 odst. 1 vztahuje rovněž na lhůtu pro jiné úkony viz [15, s. 696].

1.6.1 Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti

Podle § 80 odst. 3 SpŘ může po uplynutí lhůt žádost o uplatnění opatření podat účastník. Obecně je třeba upozornit na to, že již v době přijímání správního řádu byla povaha žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti sporná.⁷⁷ Protože podle § 6 odst. 1 SpŘ se má při užití ustanovení o ochraně před nečinností postupovat přiměřeně, za účastníka ve smyslu § 80 odst. 3 věta druhá SpŘ dotčená osoba bude mít právo podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti.⁷⁸ Podá-li dotčená osoba žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, postupuje se podle ustanovení správního řádu o žádosti (§ 44 SpŘ), nestanoví-li § 80 SpŘ jinak, a následující postup nadřízeného správního orgánu je třeba považovat za správní řízení.⁷⁹ Tímto způsobem se tedy dostáváme z *faktických* činností správního orgánu do zvláštního *správního* řízení.

Žadatel může nadřízenému správnímu orgánu navrhnout, aby přikázal podle § 80 odst. 4 písm. a) SpŘ nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy. V uvažovaném případě bude potřebným opatřením zejména zveřejnění poskytnuté informace způsobem umožňujícím dálkový přístup podle § 5 odst. 3 InfZ; požadavek na takové konkrétní opatření je třeba formulovat výslovně a konkrétně, aby bylo výsledné rozhodnutí materiálně vykonatelné, jak uvedu dále.

Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 2 věta druhá SpŘ⁸⁰ lze porovnat se stížností na postup při vyřizování žádosti o informace podle § 16a odst. 1 písm. b) InfZ. Oba tyto instituty mají za cíl chránit před nečinností správního orgánu.⁸¹ Prostředky, které má nadřízený správní orgán k odstranění nečinnosti, jsou v obou případech srovnatelné a jsou také srovnatelné jazykově vyjádřeny jako *příkaz* podřízenému správnímu orgánu k nápravě.⁸² V případě příkazu podle zákona

⁷⁷Problémy vznikly v legislativním procesu změnou vládního návrhu zákona. Srovnej také varianty výkladu předestřené L. Pítrovou [20] a navazující článek Vl. Sládečka [19].

⁷⁸Srovnej shodně [13, s. 691, 697]. Zveřejnění informace je informačním úkonem správního orgánu, na který se podle § 158 odst. 1 použijí ustanovení části čtvrté správního řádu. Podle úvodního ustanovení čtvrté části § 154 se postupuje podle ustanovení části první (včetně § 6 SpŘ) a přiměřeně se použijí i další ustanovení správního řádu, pokud jsou přitom potřebná. Je nasnadě, že ke skutečně vymahatelnému právu na rozhodnutí o nápravě nečinnosti podle § 6 SpŘ by dotčená osoba měla mít možnost podat žádost (nikoliv jen podnět k řízení z moci úřední). Proto lze souhlasit se závěrem nauky, který jsem uvedl na začátku této poznámky.

⁷⁹Srovnej shodně [16, s. 242], případně Ondruš.

⁸⁰Je třeba dodat, že zákon o svobodném přístupu byl přijat před platným správním řádem a že v předchozím správním řádu správní ochrana před nečinností neexistovala.

⁸¹Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. 4 Ans 2/2010, doslova uvádí: „Uvedená stížnost je tedy legislativně konstruována tak, aby plnila obdobnou funkci jako ve správním řízení obecně naplňuje § 80 správního řádu z roku 2004 nebo v daňovém řízení § 34c daňového řádu coby prostředky ochrany proti nečinnosti správního orgánu, respektive správce daně.“

⁸²Obecná úprava ochrany před nečinností v § 80 odst. 4 písm. a) SpŘ zní: „Nadřízený správní

o svobodném přístupu k informacím vydávají povinné subjekty o stížnosti formální rozhodnutí.⁸³

Následující postup se bude lišit podle toho, zda nadřízený správní orgán o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti rozhodne či nikoliv a případně jak:

1.6.2 Nevyhovění žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti

Pokud nadřízený správní orgán žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti nevyhoví, rozhodne podle § 80 odst. 6 SpŘ usnesením, proti němuž se nelze odvolat.

Pokud nadřízený správní orgán usnesením řízení o žádosti o uplatnění ochrany před nečinností zastaví, aniž by zjednal nápravu, jedná v rozporu se zákonem. Žadatel a ani jiné osoby se nebudou moci s informacemi, které měly být podle práva zveřejněny, seznámit. Správní orgán tím žadateli protizákonně odnímá jeho ústavně zaručené právo na informace azasahuje svým rozhodnutím o zastavení řízení o opatření proti nečinnosti do sféry jeho veřejných subjektivních práv.⁸⁴ Postačí zásah do právní sféry veřejných subjektivních práv účastníka řízení a není již třeba podrobně hledat, jak byla konkrétně založena, změněna či závazně určena práva a povinnosti účastníka řízení.⁸⁵

orgán může *přikázat* nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednaní nápravy nebo vydal rozhodnutí.“

Zvláštní úprava ochrany před nečinností v § 16a odst. 6 písm. b) InfZ zní: „Nadřízený orgán při rozhodování o stížnosti podle odstavce 1 písm. a), b) nebo c) přezkoumá postup povinného subjektu a rozhodne tak, že povinnému subjektu *přikáže*, aby ve stanovené lhůtě, která nesmí být delší než 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí nadřízeného orgánu, žádost vyřídil (...)“

Narozdí od správního řádu zákon o svobodném přístupu k informacím výslovně stanoví, že o stížnosti nadřízený orgán rozhoduje (výsledkem je rozhodnutí), což je však vymezení pouze formální a na materiální vymezení rozhodnutí nemá vliv. Podle mého názoru je třeba k oběma rozhodnutím potřeba přistupovat obdobně.

⁸³Například Rozhodnutí Ministerstva vnitra České republiky ze dne 13. 6. 2012, ve věci *občanského sdružení Oživení*, č. j. MV-44579-6/ODK-2012, kterým Ministerstvo vnitra přikázalo podle § 16a odst. 6 písm. b) InfZ Středočeskému kraji, aby vyřídil žádost občanského sdružení Oživení o informace.

⁸⁴Ke způsobům, kterými může dojít k zásahu do sféry veřejných subjektivních práv na informace, srovnej Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 8 Ca 308/2007.

Uvedené použití žaloby proti rozhodnutí v uvedeném případě jiných úkonů je třeba striktně odlišit od přezkumu v případě nečinnosti *při vydání rozhodnutí nebo osvědčení*, kde by se použila žaloba na nečinnost. [14, s. 339] např. uvádí, že v „případě nespokojenosti s postupem nadřízeného správního orgánu může podat též žalobu podle § 79 SŘS.“ V žalobě proti nečinnosti se lze však domáhat pouze toho, aby soud uložil nečinnému správnímu orgánu vydat rozhodnutí nebo osvědčení, což na daný případ nedopadá. Podrobnější rozbor ve prospěch mého výše uvedeného názoru obsahuje [16, s. 243], kde autoři uvádějí: „*Žaloba proti rozhodnutí nadřízeného orgánu [podle § 65 SŘS] o nevyhovění žádosti by se proto mohla použít v případech, kdy nečinnost nespočívá v neplnění povinnosti vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, ale v jiných případech (zejména zde přichází v úvahu nečinnost při vydávání opatření, která nejsou rozhodnutími ani osvědčeními, a při jiných faktických úkonech, které byl úřad prvního stupně povinen učinit)*. Tyto formy nečinnosti, přestože mohou zasáhnout do práv účastníků, nepřipouštěly dříve žádnou procesní obranu.“

⁸⁵Srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, sp. zn. 9 As 76/2007-56.

V úvahu přicházejí v podstatě dvě žalobní možnosti:

– **Žaloba proti rozhodnutí.**

Ve zkoumané otázce povinného zveřejňování informací lze podle mého názoru dospět k závěru, že usnesením podle § 80 odst. 6 SpŘ je dotčena právní sféra dotčené osoby (viz 1.1 na straně 7) a jde přitom o konečné rozhodnutí ve věci, byť procesní povahy. Pokud je usnesení posouzeno jako rozhodnutí v materiálním smyslu, je odůvodněna aktivní žalobní legitimaci žadatele k řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Pro tento výklad svědčí například řešení této otázky v dobách neexistence soudního řádu správního.⁸⁶ Pokud se vrátíme k porovnání obecné úpravy ochrany před nečinností ve správním řádě a zvláštní úpravy v zákonu o svobodném přístupu k informacím, dospějeme ke stejnému závěru. Nejvyšší správní soud totiž rozhodl, že rozhodnutí o potvrzení postupu povinného subjektu, proti jehož nečinnosti se stěžovatel bránil stížností na postup podle § 16a InfZ, lze napadnout žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. SŘS.⁸⁷

– **Žaloba na nečinnost**

Naproti tomu právní věta k rozsudku Nejvyššího správního soudu uvádí, že usnesení podle § 80 odst. 6, kterým nadřízený správní orgán nevyhoví žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, žalobou proti rozhodnutí napadnout nelze, neboť není rozhodnutím v materiálním smyslu.⁸⁸ Není ovšem zřejmé, zda je

⁸⁶Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 05. 1996, ve věci ústavní stížnosti *Vladimíra Mlynáře na neposkytnutí informace o příjemcích zemědělských dotací*, sp. zn. III. ÚS 28/96.

⁸⁷Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, sp. zn. 9 As 76/2007, uvádí: „[Ú]kon správního orgánu, kterým byla vyhodnocena stížnost stěžovatele na postup povinného subjektu, [je nutno považovat] nejenom za rozhodnutí ve formálním slova smyslu, ale na rozdíl od názoru městského soudu též za rozhodnutí, které má povahu správního rozhodnutí v materiálním smyslu a je tedy rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 SŘS. Důvodem pro tento závěr je skutečnost, že napadeným rozhodnutím správního orgánu došlo k zásahu do veřejných subjektivních práv stěžovatele, neboť tímto rozhodnutím bylo s konečnou platností fakticky odepráno poskytnutí informací, jejichž poskytnutí se stěžovatel domáhal a které mu dle jeho tvrzení nebyly v rozporu se zákonem poskytnuty.“ Srovnej shodně závěr ve velkém komentáři [1, s. 787].

⁸⁸Právní věta k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2010, čj. 5 Ans 2/2010 - 127 k tomu uvádí: „Usnesení vydané správním orgánem podle § 80 odst. 6 správního řádu z roku 2004 není rozhodnutím ve smyslu § 65 SŘS a nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví.“ Názor uvedený v právní větě sestavené soudem však rozsudek vůbec neobsahuje, natož aby ho zdůvodňoval. Týká se totiž otázky nečinnosti při vydání tohoto usnesení a ve věci přezkoumatelnosti jen cituje názor Městského soudu v Praze, podle něhož je takové rozhodnutí přezkoumatelné podle § 65 a násl. SŘS. Je třeba uvést, že se věc týkala vydání předběžného opatření, kterým se stavebníkovi zakazuje provádění bouracích a stavebních prací, a to po tom, co žadatel o vydání předběžného opatření přestal být účastníkem řízení. Zjevně tedy měl možnost napadnout *jiné* rozhodnutí, kterým byla jeho právní sféra dotčena. Na citovanou právní větu se nicméně Nejvyšší správní soud navázal v rozsudku ze dne 27. 10. 2010, sp. zn. 8 Ans 5/2009.

tento závěr míněn absolutně a vztahuje se i na specifickou situaci, které se věnuji, nebo se týká jen případů, kde zjevně existuje jiný vhodný procesní postup. V daných případech soud odmítnutí přezkumu zdůvodnil tím, že usnesení podle § 80 odst. 6 SpŘ „neurčuje závazně práva a povinnosti žalobce, pouze se procesně vypořádává s jeho návrhem“. Soud doplnil, že naproti tomu dopad do žalobcových práv mělo předchozí sdělení, kterým mu správní orgán odepřel postavení účastníka řízení. Takový výklad potvrdil i Ústavní soud, byť lze o určitých částech odůvodnění mít pochybnosti.⁸⁹ V takovém případě lze uvažovat o podání žaloby na nečinnost podle § 79 SŘS, přičemž není překážkou, že o poskytnutí informace se podle zákona zákona nevydává rozhodnutí. Soud by v případě poskytování informací na žádost rozhodl, že nečinný povinný subjekt má povinnost rozhodnout ve věci samé, které se může zprostit poskytnutím informace.⁹⁰ Proti této variantě ovšem rovněž svědčí dosavadní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, neboť jde v podstatě o stejnou situaci jako úplná nečinnost (viz stať 1.6.4).

Z důvodu nejednoznačné úpravy lze doporučit, aby byl návrh výroku správního soudu formulován eventuálně. Nelze však přehlédnout, že pokud by druhá uvedená možnost byla správná, rozhodnutím soudu o žalobě na nečinnost by byla povinnému subjektu uložena povinnost rozhodnout ve věci samé (§ 81 odst. 2 SŘS). Rozumně však připadá v úvahu pouze rozhodnutí ve prospěch žalobce, neboť rozhodnutím v jeho neprospěch by nemohlo být ani rozhodnutí o odmítnutí zveřejnění informace, k němuž není dána kompetence povinného subjektu, ani rozhodnutí o nevyhovění žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti. V případě rozhodnutí o nevyhovění žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti by z povahy výroku v řízení o nečinnosti muselo jít o rozhodnutí ve věci samé, a tedy by byl odůvodněn postup podle první varianty, což je logický spor. Případně pokud by ani takový postup nebyl možný, bylo by vhodné žalobu formulovat eventuálně též proti nezákonnému zásahu do práva na svobodný přístup k informacím, které mají být zveřejněny, a to

⁸⁹Usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 3. 2012, sp. zn. I. ÚS 363/11, kde uvedl: „Rozhodnutí podle § 80 odst. 6 s. ř. s. je dozorčím prostředkem procesní povahy, nenaplňujícím podmínky stanovené v § 65 s. ř. s., neboť se jím nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva a povinnosti účastníka řízení. Stěžovatel proto napadeným rozhodnutím správního soudu nemohl být zkrácen na svých právech, neboť se o nich nerozhodovalo.“ Problém usnesení spočívá v tom, že se podle něj nelze ve správním řízení o ochraně před nečinností domoci jiného rozhodnutí než ve věci samé. To ovšem přehlíží vymezení § 6 odst. 1, resp. z něj dělá *lex imperfecta*.

⁹⁰Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, č. j. 4 Ans 4/2009-86, a související věci. Korbela [2, s. 332] vybírá právní větu: „Soudem uložená povinnost „rozhodnout“ o žádosti o poskytnutí informací zahrnuje jak možnost povinného subjektu rozhodnout o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací, tak možnost žádosti plně vyhovět (tj. všechny požadované informace poskytnout), popřípadě možnost žádosti za zákonem stanovených podmínek částečně vyhovět a částečně rozhodnout o jejím odmítnutí.“

podle § 82 SŘS.

1.6.3 Vyhovění žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti

Pokud nadřízený orgán žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti vyhoví, příkáže nečinnému povinnému subjektu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy (§ 80 odst. 4 písm. a) SpŘ, dále jen „příkaz k nápravě“). Zásadně platí, že písemný příkaz k nápravě se nevydává jako usnesení, neboť narozdíl od ostatních případů stanovených v § 80 odst. 4 SpŘ tak zákon nestanoví. [14, s. 337-338] (Usnesení lze podle § 76 SpŘ vydat pouze v případech, kdy to zákon stanoví.)

Jakou právní povahu má příkaz k nápravě? Příkazem nadřízeného správního orgánu je založena povinnost podřízeného správního orgánu učinit potřebná opatření ke zjednání nápravy a je rovněž stanovena lhůta, během které má být tato povinnost splněna. Povinnosti uložené podřízenému správnímu orgánu v příkazu k nápravě odpovídá právo žadatele na to, aby opatření potřebná ke zjednání nápravy byla ve stanovené době učiněna.

Na právní povahu příkazu k nápravě při nečinnosti podle správního řádu byly v nauce vyjádřeny různé právní názory jak v nauce,⁹¹ tak v soudních řízeních. Nejvyšší správní soud například uvedl, že opatření proti nečinnosti není „případem rozhodování ve správním řízení“, nýbrž je pouze aktem interní povahy v rámci veřejné správy,⁹² což je ovšem v rozporu s teoretickými závěry, o nichž byla řeč (stať 1.3 na straně 12). Ze zkušenosti lze doplnit, že okresní soudy standardně vydávají usnesení

⁹¹Vedral ve svém komentáři například uvádí, že v případě příkazu se žádné rozhodnutí nevydává. Podle [15, s. 702] je „příkaz je projevem „vnitřního“ vztahu mezi dvěma orgány veřejné správy. Z odst. 5 vyplývá, že na rozdíl od atrakce nebo delegace je možné toto opatření uplatnit i v případě, kdy nečinným orgánem by byl orgán územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti. I z toho tedy plyne, že jde o velmi „měkké“ opatření.“ Shodně s ním [16, s. 242] vyjadřují právní názor, že „příkázání provedení opatření nebo vydání rozhodnutí se provádí písemným opatřením (dopisem nadřízeného úřadu) bez stanovené formy.“ V poznámce pod čarou polemizují s názorem S. Skulové, že lze opatření proti nečinnosti učinit i rozhodnutím. Domnívají se totiž, že účastník má právo na projednání věci bez zbytečných průtahů od samého počátku a nadřízený orgán na něm nic nemění, pouze toto právo chrání.“ Stejný názor vyjadřuje ve svém komentáři Ondruš. [17] se naopak domnívá, že „lze uvažovat o neformální přípis v rámci klasických vztahů nadřízenosti a podřízenosti. Tato forma se však může jevit jako problematická tam, kde mezi orgánem příslušným a orgánem tzv. nadřízeným o jednoduchý vztah nadřízenosti a podřízenosti nejde, nebo v případech, kdy uvedené „příkázání“ vedoucí k odstranění nečinnosti může být předmětem dalšího posouzení, resp. přezkoumání. Tak tomu může být v případě rozdílného názoru orgánu příslušného a orgánu nadřízeného na otázku, zda příslušný orgán byl povinen něco učinit, či nikoliv, tedy zda tu nečinnost byla, či nikoliv. Nedostatečnost použití neformálního přípisu při řešení nečinnosti správního orgánu vynikne zvláště za situace, kdy nadřízený orgán je „nadřízeným orgánem“ pouze definičně, dle § 178 SpŘ, avšak může mít k příslušnému správnímu orgánu vztah nikoliv přímo řídicí, ale pouze dozorovou nebo pověřovací pravomoc ve smyslu určení nadřízeného orgánu podle § 178 odst. 2 věta třetí.“

⁹²Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.11.2011, čj. 2 Ans 11/2011 - 95.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.12.2012, čj. 9 Ans 16/2012 - 84.

o nařízení výkonu rozhodnutí o stížnosti podle § 16a odst. 6 písm. b) InfZ, které lze vydat pouze na základě vykonatelného rozhodnutí, nikoliv interního aktu.

Na druhou stranu lze přednést i opačný výklad, totiž že příkaz k nápravě je za určitých okolností rozhodnutím v materiálním smyslu. Řízení zahájené na žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, je správním řízením (bez ohledu zda původní úkon měl být učiněn ve správním řízení). Jeho účelem je proto vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá (§ 9 SpŘ). Bez ohledu na to, zda byla nečinnost při provádění úkonu součástí správního řízení, následné řízení o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti je správním řízením a končí vydáním rozhodnutí o tom, zda účastníkovi řízení bude poskytnuta ochrana před nečinností či nikoliv. Znění zákona je zvoleno tak, aby nebylo nutné vydávat vždy formální rozhodnutí, když postačí podání příkazu naformálně.

Praktický důsledek toho, že příkaz k nápravě je rozhodnutím, spočívá v tom, že podřízený správní orgán lze vždy donutit k vydání rozhodnutí (třebaže i v neprospěch žadatele), proti němuž se lze bránit správní žalobou. Pokud by nebylo možné podřízený správní orgán donutit k rozhodnutí, musel by se žadatel bránit nejprve samostatnou žalobou proti nečinnosti, a teprve potom (v případě rozhodnutí v jeho neprospěch) dále samostatnou žalobou proti rozhodnutí, což by bylo zdlouhavé a zcela nepraktické.

Z výše uvedených důvodů proto autor práce považuje za vhodnější řešení, které předkládá S. Skulová [17]. Pokud má nadřízený správní orgán pravomoc přikázat něco podřízenému orgánu, může tak učinit formou rozhodnutí (které však musí být dostatečně určité). V opačném případě by nadřízený správní orgán – pro určitost krajský úřad – neměl prakticky žádné právní prostředky, jak napravit nečinnost podřízeného správního orgánu – pro určitost obce –, který by mohl svůj nadřízený správní orgán směle přehlížet, což by vedlo k absurdním závěrům a faktickému popření dvouinstančního uspořádání správního řízení.

Pokud povinný subjekt ve stanovené lhůtě neučiní potřebná opatření k nápravě uvedená v rozhodnutí, stává se rozhodnutím vykonatelným (§ 74 odst. 2 SpŘ). Vykonatelné rozhodnutí správního orgánu je exekucním titulem (§ 40 odst. 1 písm. e) zákona č. 120/2001 Sb., exekuční řád). Nejvyšší soud dovodil,⁹³ že informační příkazy podle § 16 odst. 4, 16a odst. 6 písm. b) InfZ jsou vykonatelnými rozhodnutími. Domnívám se, že tento závěr se vztahuje i na řízení o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 SpŘ. Nejvyšší soud ovšem vytýčil podmínku, aby

⁹³Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 10. 2011, sp. zn. 20 Cdo 3922/2009, in: [2, s. 344].

uložené rozhodnutí bylo materiálně vykonatelné. Materiální vykonatelností je třeba rozumět konkrétní opatření, jak má povinný subjekt postupovat, nikoliv pouhý příkaz, aby byla žádost vyřízena, který by byl v podstatě pouhým procesním pokynem. Lze proto doporučit, aby žadatel uvedl v žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti návrh výroku příkazu, aby povinný subjekt dostatečně přesně určenou informaci zveřejnil na svých internetových stránkách, neboť takový výrok podmínku materiální vykonatelnosti zjevně splňuje.

Jako příklad úspěšných vykonávacích řízení, která ovšem úplně nereflektují rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, lze uvést vykonávací řízení, ve kterém se žadatel domáhal výkonu rozhodnutí, kterým ministerstvo přikázalo podle § 16a odst. 6 písm. b) InfZ Hlavnímu městu Praze vyřídit žádost o informace. Šlo o nepeněžitou povinnost, soud proto nařídil výkon rozhodnutí uložením pokuty povinnému.⁹⁴

1.6.4 Nečinnost nadřízeného správního orgánu

Poslední varianta, která může nastat v případě podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, spočívá v tom, že nadřízený správní orgán nerozhodne vůbec, tedy stejně jako podřízený správní orgán nečiní úkony v zákonem předepsané lhůtě. V takovém případě jde o nečinnost nadřízeného správního orgánu, proti níž se lze bránit žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti podle správního řádu nadřízenému správnímu orgánu nečinného nadřízeného správního orgánu, což však nepovažuji za příliš praktické, proto se tím nebudu dále zabývat.

Obecně lze v případě nečinnosti nadřízeného správního orgánu ve správním řízení říci, že se nelze domáhat žalobou na nečinnosti toho, aby správní orgán vydal usnesení podle § 80 odst. 6 správního řádu,⁹⁵ resp. rozhodl o stížnosti podle § 16a InfZ.⁹⁶ Důvod spočívá ve výše vyložené procesní povaze takového usnesení.

⁹⁴Usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 2. 2. 2012, sp. zn. 34 E 31/2012-13. Žadatel následně podal žádost o opis tohoto rozhodnutí, takže toto rozhodnutí je rovněž podle § 5 odst. 3 InfZ zveřejněno na http://www.praha.eu/public/8/f0/1e/1376129_250082_Poskytnuta_informace_dle_zakona.pdf, strana 24. Toto usnesení bylo potvrzeno usnesením Městského soudu v Praze ze dne 15. 5. 2012, sp.zn. 25 Co 110/2012.

Jako další případy lze podle [18] uvést usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 30. 3. 2012, sp.zn. 34 E 354/2012, potvrzené usnesením Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2012, sp.zn. 15 Co 193/2012, a dále usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 23. 11. 2011, sp.zn. 34 E 2120/2011, potvrzené usnesením Městského soudu v Praze z 13. 6. 2012, sp. zn. 22 Co 81/2012. Další medializovaný případ bylo usnesení Okresního soudu v Karlových Varech ze dne 8. 1. 2009, sp. zn. 24 Nc 5296/2008-5.

⁹⁵Shodně Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. 5 Ans 2/2010, kterým byl zrušen odlišný předchozí rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 9. 2009, sp. zn. 10 Ca 410/2006.

Shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.12.2012, sp. zn. 9 Ans 16/2012.

⁹⁶Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, sp. zn. 4 Ans 4/2009. Dále shodně navazující usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 8. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1574/11.

Ve správním soudnictví se lze totiž domáhat pouze vydání rozhodnutí ve věci samé podle § 79 odst. 1 SŘS. Význam žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti či stížnosti na postup spočívá v tom, že se jí ve správním soudnictví prokazuje vyčerpání procesních prostředků ochrany ve správním řízení.

Je třeba doplnit, že uvedený případ se týkal rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kde se *mohl* žalobce domáhat nečinnosti při vydání rozhodnutí ve věci samé. V případě jiných úkonů, jako je uvažované zveřejnění informace, takové rozhodnutí k dispozici není. Pokud se vrátíme k porovnání se zákonem o svobodném přístupu k informacím, dospějeme ke stejnému závěru, neboť podle Nejvyššího správního soudu není na místě žalovat na nečinnost v případě stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informaci, nýbrž na nečinnost při vydání rozhodnutí ve věci samé.⁹⁷ V tomto specifickém případě se však rozhodnutí ve věci samé domáhat nelze (v případě vyhovění se rozhodnutí nevydává a informace se zveřejní, v případě zamítnutí se rozhodnutí také nevydává, vydává se až usnesení o žádosti o ochranu před nečinností).

Proto i v tomto případě lze doporučit eventuální návrh výroku žaloby na nečinnost, případně nezákonný zásah, jak jsem uvedl ve stati o nevyhovění žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti (1.6.2). Lze očekávat, že se Nejvyšší správní soud k této otázce na okraj vyjádří v probíhajícím řízení před rozšířeným senátem,⁹⁸ byť patrně také nepůjde o zde probíraný specifický případ.

1.7 Elektronické úkony

Pro učinění velkého počtu podání, který vyžaduje praktická část mojí práce, jež směřuje ke zveřejnění informací, je třeba využít elektronické prostředky, o jejichž právní úpravě zde stručně pojednám v rozsahu, který je nezbytně nutný. Otázka elektronických úkonů je vedle toho pro zveřejňování informací podstatná také kvůli tomu, že datové schránky lze využít ke komunikaci s Portálem veřejné správy. Tam může povinný subjekt splnit publikační povinnost a zveřejňovat v rejstřících i další informace, například uzavřené smlouvy.⁹⁹

Zákon o svobodném přístupu k informacím stanoví mnohem mírnější požadavky

⁹⁷Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. dubna 2010, ve věci *Občané za ochranu kvality bydlení v Brně vs. Ministerstvo pro místní rozvoj*, sp.zn. 4 Ans 1/2010.

⁹⁸V řízení má rozšířený senát Nejvyššího správního soudu Rs 11/2012 zejména zodpovědět otázku, zda je třeba uplatnit nejprve žádost o opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 SpŘ, pokud by o ní rozhodoval ten samý orgán, který rozhodl v prvním stupni, jak k tomu dochází u ústředních správních úřadů

⁹⁹Pro sestavu podle § 5 InfZ viz například přehled o ohlavním městě Praze <http://seznam.gov.cz/ovm/arrangementDetail.do?path=KPRAHA&ref=obcan>.

Zkušební verzi registru smluv lze nalézt na webové adrese <http://portal.gov.cz/portal/rejstriky/data/10013/index.html>.

na formu podání, neboť nemusí splňovat náležitosti uvedené v § 37 odst. 4 SpŘ. Podání žádosti není uvedeno v § 20 odst. 4 InfZ mezi případy, ve kterých se správní řád použije. Postačí proto, pokud žadatel učiní podání vůči povinnému subjektu elektronickou poštou. Podmínky na podání stanovuje mj. § 14 odst. 3 InfZ, podle něhož musí být elektronicky učiněná žádost podána prostřednictvím elektronické adresy podatelny povinného subjektu, pokud ji povinný subjekt zřídil. Pokud adresa elektronické podatelny není zveřejněna, postačí podání na jakoukoliv elektronickou adresu povinného subjektu (jde o zvláštní případ sankce za nezveřejnění informace!). Pokud tyto podmínky nejsou splněny, nejde podle § 14 odst. 4 InfZ o žádost ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím.

Pro běh lhůt musíme stanovit den, kdy žádost obdržel povinný subjekt (§ 14 odst. 1 InfZ), resp. kdy odvolání došlo povinnému subjektu (§ 37 odst. 6 SpŘ). Zde je situace odlišná u orgánu veřejné moci ve smyslu zákona elektronických úkonech¹⁰⁰ a u ostatních veřejných institucí:

- Vůči orgánům veřejné moci ve smyslu zákona o elektronických úkonech je možné učinit podání prostřednictvím datové schránky orgánu veřejné moci (§ 18 ZEÚ odst. 1). Takové podání je učiněno okamžikem, kdy byla datová zpráva dodána do datové schránky (§ 37 odst. 6 SpŘ), a navíc nemusí být elektronicky podepsáno, neboť totožnost uživatele je automaticky ověřena informačním systémem datových schránek a uplatní se zákonná fikce¹⁰¹ podpisu (§ 18 odst. 2 ZEÚ). Tato zákonná fikce je podstatná pro používání datové schránky jako komunikačního způsobu s datovou schránkou automatu, prostřednictvím které se Ministerstvu vnitra nebo Správě základních registrů předávají informace, které mají být zveřejněny na Portálu veřejné správy.
- Vůči ostatním veřejným institucím, které nejsou orgány veřejné moci ve smyslu zákona o elektronických úkonech, nelze činit podání prostřednictvím datové schránky, neboť většinou nepožádaly o její zpřístupnění v režimu datové schránky orgánu veřejné moci podle § 5a ZEÚ.¹⁰² Z podání v elektronické podobě tak

¹⁰⁰Zákon o elektronických úkonech obsahuje úzké vymezení pojmu orgán veřejné moci, a to následujícím taxativním výčtem: státní orgány, orgány územních samosprávných celků, státní fondy, zdravotní pojišťovny, Český rozhlas, Česká televize, samosprávné komory zřízené zákonem, notáři a soudní exekutoři. Ostatní vykonavatelé veřejné správy, kterými jsou vzhledem k informační povinnosti všechny veřejné instituce, se mohou do režimu orgánu veřejné moci přejít na vlastní žádost podle § 5a ZEÚ.

¹⁰¹Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2012, ve věci *Jakub Michálek proti Ministerstvu financí*, sp. zn. 8 As 89/2011-31.

¹⁰²Podle § 19 odst. 1 SpŘ doručuje správní orgán písemnosti prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky. Jde o přednostní způsob doručování a není-li zákonný důvod pro doručování odlišným způsobem, doručuje správní orgán písemnosti do datové schránky. Každý povinný subjekt je zároveň správní orgán a naopak, a proto mají povinné subjekty povinnost doručovat přednostně do

přichází v úvahu pouze podání na elektronickou adresu podatelny (služba elektronické pošty). Jak bylo uvedeno výše, žádost nemusí být elektronicky podepsaná. U stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace podle § 16a InfZ se postupuje stejně jako u žádosti.¹⁰³ Na odvolání se podle § 20 odst. 4 písm. b) InfZ vztahuje § 37 odst. 4 SpŘ a je zde vyžadován uznávaný elektronický podpis (§ 11 odst. 3 ZEP). Okamžik dodání se ve všech těchto případech stanoví jako den, kdy byl přiřazen jednoznačný identifikátor podle § 64 odst. 2 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě. Podle § 3 odst. 1 vyhlášky č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, se dokument v digitální podobě považuje za dodaný veřejnoprávnímu původci, je-li dostupný podatelně.

Pro zodpovězení otázky, zda musí být odvolání podepsáno uznávaným elektronickým podpisem, je zejména podstatné, zda má datovou schránku povinný subjekt (nikoliv jeho nadřízený správní orgán, který bude o odvolání rozhodovat), neboť právě jeho prostřednictvím se odvolání podává (§ 86 odst. 1 SpŘ).

2 Mezinárodní srovnání

Nejprve se budeme zabývat porovnání povinného zveřejňování informací v různých právních rádech. Stručně rozeberu možné způsoby regulace na příkladech unijní, slovenské a britské legislativy, která přirozeně inspiruje tvorbu legislativy v České republice (např. [6]). Zároveň v některých dílčích aspektech srovnám tuto úpravu s právní úpravou platnou v České republice, které jsem se podrobně věnoval výše.

2.1 Slovensko

Úpravu svobodného přístupu k informacím obsahuje na Slovensku zákon č. 211/2000 Z. z., o slobodnom prístupe k informáciám (zákon o slobode informací). Mezi slovenskou a českou úpravou svobodného přístupu k informacím dochází podle mého

datové schránky. Zároveň podle § 5a ZEÚ platí, že vykonává-li právnická osoba působnost v oblasti veřejné správy, ministerstvo jí na žádost umožní, aby její datová schránka plnila rovněž funkci datové schránky orgánu veřejné moci; povinný subjekt má tudíž možnost si o datovou schránku orgánu veřejné moci požádat. Povinný subjekt tudíž může a má doručovat do datové schránky, a tedy by si měl o datovou schránku orgánu veřejné moci požádat; naopak adresát by mohl namítnout v opačném případě neúčinnost doručení.

¹⁰³Nestanovali-li zákon o svobodném přístupu k informacím něco jiného, podle § 20 odst. 4 písm. c) InfZ se použijí při postupu v řízení o stížnosti ustanovení správního řádu pro počítání lhůt, doručování a náklady řízení. Zákon tedy stanoví aplikaci správního řádu pouze v případě doručování. Od doručování, které je úkonem správního orgánu vůči účastníkovi řízení, je třeba odlišit podání, které je úkonem účastníka řízení vůči správnímu orgánu. Na případ podání tudíž správní řád nedopadá, není-li zvlášť stanoveno jinak (například u odvolání).

názoru k plodné výměně. Slovenský zákon vznikl jako „vylepšená kopie“ českého zákona o svobodném přístupu k informacím. V poslední době se naopak projednávají návrhy, které do českého zákona směřují ze Slovenska. [34] Proto je vhodné pilíře slovenské úpravy zveřejňování informací stručně rozebrat. Podrobněji se lze s úpravou svobodného přístupu k informacím podle slovenského zákona seznámit v publikaci [22], která zveřejňování informací věnuje v samostatné části.

Úprava povinného zveřejňování informací je obsažena v § 5 až 6. Slovenská úprava přejala z části seznam informací, které musí povinný subjekt proaktivně zveřejnit. Slovenská úprava rovněž obsahuje v zákoně o svobodě informací vymezení zvláštních subjektů, které mají rozšířenou povinnost zveřejňovat informace (§ 5 odst. 2 až 5, odst. 7 až 8). Jde o zákonodárny sbor, kancelář prezidenta, vládu, ministerstva, ústavní soud a zastupitelstva samospráv. Tato ustanovení přitom např. ukládají zveřejnit návrhy právních předpisů v připomínkovacím řízení, což podle české úpravy zavádějí pouze legislativní pravidla vlády.¹⁰⁴ (Opět zde mám na mysli zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup, tedy zejména zveřejnění na internetových stránkách.) Také zveřejňování veřejných seznamů je upraveno obdobně jako v českém zákoně.

Podstatné odlišnosti obsahují § 5a a 5b, které byly do zákona vloženy z iniciativy předsedkyně vlády Radičové.¹⁰⁵ Zejména díky nim je proaktivní povinné zveřejňování podle slovenské úpravy mnohem širší než v české úpravě. Slovenský povinný subjekt musí oproti svému českému protějšku povinně zveřejňovat:

- Povinně zveřejňované smlouvy, kterými jsou písemné smlouvy uzavřené povinným subjektem, které obsahují informaci získanou za finanční prostředky, se kterými hospodáří právnické osoby veřejné správy včetně nestátních účelových fondů, anebo se týkají používání těchto finančních prostředků, nakládání s majetkem státu, majetkem územních samospráv, majetkem právnických osob zřízených zákonem nebo na základě zákona anebo nakládání s finančními prostředky Evropské unie. Povinně zveřejňovanou smlouvou je podle § 5a odst. 2 zákona rovněž smlouva uzavřená ovládanou veřejnou institucí, ledaže jde o smlouvu v běžném obchodním styku. Zákon rovněž obsahuje v odstavci 5 negativní definici povinně zveřejňované smlouvy. Povinný subjekt musí povinně zveřejňovanou smlouvu zaslat bezodkladně Úřadu vlády Slovenské republiky ke zveřejnění ve veřejném informačním systému. Smlouva se zveřejňuje po dobu trvání závazku, nejméně však po dobu 5 let. Sankcí za nezveřej-

¹⁰⁴Čl. 2 odst. 5 legislativních pravidel vlády schválených usnesením vlády ze dne 14. listopadu 2012 č. 820.

¹⁰⁵Zákon č. 546/2010 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 40/1964 Zb., občiansky zákonník.

nění je soukromoprávní neúčinnost smlouvy.¹⁰⁶

- Povinný subjekt rovněž musí na své internetové stránce zveřejnit objednávky výrobků, služeb a pracovních výkonů (§ 5b zákona), které musí obsahovat zejména identifikační číslo příslušné smlouvy, údaje o dodavateli a o tom, kdo objednávku odsouhlasil. V podobném rozsahu se povinně zveřejňují informace o faktuře za výrobky, služby a pracovní výkon, přičemž se zveřejňuje rovněž identifikační číslo příslušné objednávky. Povinnost zveřejnění se vztahuje pouze na objednávky, které souvisí s povinně zveřejňovanou smlouvou. Povinnost zveřejňování ovšem není omezena žádným limitem na hodnotu objednaných nebo fakturovaných výrobků, služeb anebo pracovních výkonů. [22, s. 232]
- Podle § 5 odst. 6 pak každý povinný subjekt musí zveřejnit označení nemovitostí včetně bytů a nebytových prostor ve vlastnictví státu, veřejnoprávní instituce, obce, vyššího územního celku anebo orgánu veřejné moci, jež přešly nebo byly povinným subjektem převedeny do vlastnictví jiné osoby než orgánu veřejné moci. V takovém případě se zveřejňují informace o převodu nebo přechodu vlastnictví, právní důvod nabytí vlastnického práva a základní osobní údaje nabyvatele. Obdobně se postupuje i movitých věcí, jejichž hodnota přesahuje 20násobek minimální mzdy. Doba zveřejnění je zde stanovena na jeden rok.

Všechny uvedené informace lze získat i podle českého zákona (zejména na základě ustanovení o příjemcích veřejných prostředků podle § 8b InfZ). Rozdíl nicméně spočívá v tom, že na Slovensku jsou tyto informace zveřejňovány *proaktivně*. Podle české úpravy by byly zveřejněny jen *reaktivně*, tj. v návaznosti na žádost o informace podle § 5 odst. 3 InfZ. Někdejší předsedkyně slovenské vlády Radičová tvrdí, že tato úprava přispěla k tomu, že slovenský stát ušetřil 30 % veřejných prostředků.¹⁰⁷ Podobnou úpravu nyní navrhuje v českém Parlamentu Jan Farský [34].

Další podstatná odlišnost, kterou pozorujeme narozdíl od české úpravy, je stanovení správněprávních sankcí. Zatímco zveřejňování je podle české právní úpravy obtížně vynutitelné (viz praktická část této práce), podle slovenské právní úpravy je porušení povinnosti stanovené zákonem o svobodném přístupu k informacím přestupkem (§ 21a zákona). Za tento přestupek lze uložit pokutu až do výše 1650 euro nebo zákaz činnosti až na dva roky. Přestupkem je rovněž nezveřejnění smlouvy

¹⁰⁶§ 47a zákona č. 40/1964 Zb., občianskeho zákonníka.

¹⁰⁷IHNed.cz: Radičová: Zveřejňováním smluv jsme ušetřili 30 procent veřejných peněz. Udělte to také. Dostupný na webu <http://zpravy.ihned.cz/c1-59675190-radicova-zverejnovanim-smluv-jsme-usetrili-30-procent-verejnych-penez-udeletejte-to>

nebo objednávky, která má být podle zákona zveřejněna. [22, s. 234] Protože jde o správní delikt projednávaný na návrh, má navrhovatel práva účastníka řízení a může se případně domoci přezkumu rozhodnutí na základě žaloby před soudem.

2.2 Velká Británie

Ve Velké Británii na přístup k informacím institucionálně dohlíží informační komisař. Příslušná úprava¹⁰⁸ nabyla v plném rozsahu účinnosti 1. 1. 2005. Dohled informačního komisaře se vztahuje rovněž na proaktivní zveřejňování informací.

Základem zveřejňování informací ve Velké Británii jsou tzv. publikační schémata. Koncept publikačních schémat navrhoval Oldřich Kužilek i pro Českou republiku. [6] Podle § 19 britského zákona o svobodě informací z roku 2000 platí, že každý veřejný úřad má povinnost přijmout a udržovat schéma, podle něhož úřad zveřejňuje informace a které bylo schváleno informačním komisařem. Povinností úřadu je rovněž čas od času přezkoumat své publiční schéma. Pochopitelně esenciální povinností úřadu je informace podle publikačního schématu publikovat.

Publikační schéma určuje, jaké druhy informací se mají zveřejňovat,¹⁰⁹ jakým způsobem a případně za jaký poplatek. (Jednoduchým příkladem publikačního schématu by byl § 5 InfZ, který zakotvuje bezplatné zveřejňování určité sestavy informací.) Informační komisař pak má možnost svůj souhlas s publikačním schématem odvolat a odvolání souhlasu nabyde účinnosti po šesti měsících. Všechna rozhodnutí informačního komisaře musí být zdůvodněna. Zákon také počítá se vzorovými publikačními schématy, která může informační komisař odsouhlasit pro vymezený okruh povinných subjektů. V takovém případě se vyžaduje jeho souhlas pouze v rozsahu, v jakém se úřad od vzorového publikačního schématu odchýlí.

Postup vymáhání upravuje § 52 anglického zákona, podle něhož může informační komisař vydat oznámení o prosazení zákona. Podmínkou pro vydání je skutečnost, že úřad nesplnil některou z povinností stanovenou v první části zákona (tedy včetně povinností stanovených v § 19, který se týká publikačních schémat). Oznámení obsahuje rozpis kroků, které je třeba ke splnění publikační povinnosti podniknout, a stanovuje k tomu lhůtu. Pokud úřad nepostupuje podle oznámení, osvědčí informační komisař podle § 54 soudu, že úřad nepostupuje podle oznámení. Jakmile informační komisař osvědčil, že úřad nepostupuje podle oznámení k prosazení zákona, přezkoumá věc soud, vyslechne obhajobu úřadu a případně postupuje ve vztahu

¹⁰⁸Freedom of Information Act 2000. Dostupný na webu <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36>.

¹⁰⁹Co se týče hmotného práva, britský zákon obsahuje mnohem více výjimek, které je třeba při poskytování informací zohlednit. V tomto ohledu si český zákonodárce počínal mnohem úsporněji.

k úřadu, jako by se dopustil pohrdání soudem. Novela z roku 2012¹¹⁰ rozšiřuje publikační schémata také na datové soubory (angl. „datasets“), o které žadatel požádal a které musí úřad zveřejňovat způsobem vhodným pro opakované užití (viz dále) pod licenci, kterou určí státní tajemník (angl. „Secretary of State“).

Britský přístup ke zveřejňování informací je zejména institucionální. Spočívá ve vytvoření úřadu, který má pravomoci vůči povinným subjektům a široké správní uvážení v tom, jaká publikační schémata schválí. Stejně tak široká volnost charakterizuje státního tajemníka, který určuje podle své úvahy pro jednotlivé typy dat vhodnou licenci podle autorského zákona, která by měla umožňovat opakované užití.¹¹¹ Podstatné na britském modelu je, že narozdíl od české právní úpravy obsahuje flexibilnější úpravu zveřejňovaných informací a že zejména obsahuje procesní nástroje k vynucení této povinnosti.

Vedle toho je však patrná i jasná politická podpora, protože vláda se do povinného zveřejňování informací sama zapojila a zveřejnila velký počet datových souborů na své internetové stránce.¹¹² Vedle toho vláda na svých stránkách také zpřístupňuje aplikace do mobilních telefonů, které zveřejňují data využívají (např. informace z turismu, zdravotnictví, dopravy atd.). Samotný vývoj aplikací je však v rukou soukromého sektoru a pouze z důvodů tržních principů a situace na trhu s aplikacemi je většina z nich pro občany zdarma dostupná.

2.3 Evropská unie

Na úrovni Evropské unie lze problematiku právní úpravy zveřejňování informací rozdělit do dvou okruhů podle adresáta právních norem: Jednak způsob, jakým zveřejňuje informace Evropská unie samotná a jednak povinnosti související se zveřejňováním informací, které stanoví Evropská unie svým členským státům.

2.3.1 Zveřejňování informací institucemi Evropské unie

Podle článku 15 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie jednají orgány, instituce a jiné subjekty Evropské unie co nejotevřeněji. Podle čl. 15 odst. 3 Smlouvy má mimo jiné každý občan Evropské unie právo na přístup k dokumentům orgánů, institucí a jiných subjektů Evropské unie. Tyto subjekty mají též zajišťovat transparentnost

¹¹⁰§ 19 odst. 2A Protection of Freedoms Act 2012. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/9/part/6/crossheading/publication-of-certain-datasets>

¹¹¹Připomeňme si, že autorské právo se (v Británii) vyvinulo z cenzury panovníkem, a ostatně dodnes přetrvává jeho široké pojetí. Například i na tzv. úřední díla (§ 3 AutZ) se v britském právu hledí jako na díla, kde je nositelem práv Koruna. Uvedený problém tak české právo řešit nemusí, a to s dřívě zmíněnou výjimkou sui generis ochrany databází a ovšem významnou výjimkou, kdy je povinný subjekt vykonavatelem práv na základě smlouvy se zhotovitelem díla.

¹¹²<http://data.gov.uk/apps>

své činnosti, kterou je třeba rozumět i povinné zveřejňování informací. Podrobnosti stanovuje nařízení o přístupu k dokumentům Evropské unie¹¹³ (pojem dokumentu odpovídá pojmu informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím). Nařízení ve vztahu ke zveřejňování informací obsahuje dva instituty: Jednak institut veřejných rejstříků dokumentů (čl. 11 nařízení), jednak institut přímého přístupu (čl. 12 nařízení). Veřejné rejstříky jsou seznamy, ve kterých jsou v elektronické podobě obsaženy dokumenty, případně pouze stručné údaje o dokumentu a informaci o tom, kde se dokument nachází. Rejstřík je elektronicky a bezplatně přístupný na dálku. Přímým přístupem se má na mysli přístup k dokumentu v elektronické formě např. na internetových stránkách nebo přístup k dokumentu prostřednictvím rejstříku. Nařízení stanoví, že orgány Evropské unie zpřístupní veřejnosti dokumenty v co nejširším měřítku, zejména zpřístupní legislativní dokumenty. Nařízení neobsahuje žádné procesní prostředky k vynucení zveřejňování informací, stejně jako v české právní úpravě se procesní prostředky vztahují pouze na poskytování informací na žádost.

2.3.2 Opakované použití informací v Evropské unii

Pro členské státy jsou povinnosti související se zveřejňováním informací upraveny ve směrnici o opakovaném použití informací veřejného sektoru¹¹⁴ (dále jen „směrnice PSI“). Opakovaným použitím dokumentů se rozumí užití pro jiný účel než plnění veřejných úkolů subjekty veřejného sektoru (recitál č. 8 PSI směrnice). Evropská unie stejně jako v případě jiných předpisů zdůvodňuje jednotnou úpravu opakovaného použití informací – více či méně přiléhavě – jednotným trhem.

Obecná zásada podle PSI směrnice požaduje, aby členské státy zajistily, že v případech, kdy je povoleno opakované použití dokumentu, budou dokumenty opakovaně použitelné pro komerční i nekomerční sektor za podmínek směrnice. Dokumenty jsou poskytovány v elektronické podobě na základě žádosti, proti jejímuž zamítnutí musí existovat opravný prostředek. Za poskytnutí dokumentu může být ovšem vyžadován poplatek a na opakované použití může být nutné uzavřít licenční smlouvu.¹¹⁵ Směrnice však stanoví, že tyto podmínky nesmějí zbytečně omezovat možnost opakovaného použití a nesmějí být použity pro omezování hospodářské soutěže. Tato zásada je podstatná z toho důvodu, že přirozeně v řadě případů vytyčuje jako nejvhodnější variantu zpřístupnění dokumentu bezplatně na internetových

¹¹³Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001, o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise.

¹¹⁴Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003, o opakovaném použití informací veřejného sektoru.

¹¹⁵V případě české národní úpravy jsou úřední díla vyloučena z režimu autorského zákona, tedy licenční smlouvu zpravidla nebude nutné uzavřít, neboť není dán její předmět. To samozřejmě neplatí v případech uvedených ve stati 1.5.2 na straně 33.

stránkách subjektu veřejného sektoru.

V současné době se projednává změna směrnice o opakovaném použití informací,¹¹⁶ která by měla zavést opakované použití informací jako standard a mezi subjekty, na něž se směrnice vztahuje, by měly být zahrnuty rovněž knihovny, muzea a archivy. Nová směrnice by také měla zavést povinnost poskytovat informace ve strojově čitelném formátu. Směrnice tak navazuje na nežádoucí stav, kdy se veřejné instituce snaží zvýšit své prostředky udělováním monopolů, a to na úkor veřejné dostupnosti dat a odpovídajícího tržního přínosu. Konkrétním případem jsou data z přepravy, která jsou v České republice poskytována jediné firmě, která je zveřejňuje způsobem, aby je nikdo jiný nemohl dlouhodobě využívat a pravidelně mění jejich formát, aby nebyla čitelná.¹¹⁷

2.3.3 Zveřejňování příjemců zemědělských dotací

Samostatnou pozornost je třeba věnovat významnému právnímu sporu na evropské úrovni, který se týkal zveřejňování příjemců veřejných prostředků. Soudní dvůr Evropské unie projednával případ týkající se zemědělských dotací.¹¹⁸ V předběžné otázce soud posuzoval, zda je zveřejňování v souladu s ochranou soukromí podle Lisiny základních práv Evropské unie, zejména jejím čl. 8. Podle něho má každý právo na respektování svého soukromého života. Podle druhého odstavce státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti např. v zájmu hospodářského blahobytu, předcházení nepokojům a zločinnosti. Soud dospěl k závěru, že *bezpodmínečné* zveřejňování každého člověka, který je příjemcem zemědělských dotací, s údajem o tom, kde žije a kolik peněz obdržel, narušuje jeho soukromí. Proto soud prohlásil uvedené ustanovení za neplatné, a to v rozsahu, ve kterém

1. jde o zveřejňování osobních údajů všech fyzických osob, kteří jsou příjemci dotace, a zároveň
2. nejsou nijak nezohledněna relevantní kritéria veřejného zájmu (podpůrcí doba či výše podpor).

¹¹⁶Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice č. 2003/98/ES, o opakovaném použití informací veřejného sektoru, ze dne 12. 12. 2011, publikovaný pod zn. COM(2011) 877 final.

¹¹⁷Otakar Schön (Ihned.cz): *Google rozšířil vyhledávání spojů v pražské MHD, další rozvoj brzdí Ministerstvo dopravy*. Dostupný na <http://tech.ihned.cz/c1-59224910-navigace-google-v-prazske-mhd>.

¹¹⁸Rozsudek Soudního dvora Evropské unie (velkého senátu) ze dne 9. listopadu 2010, *Hartmut Eifert ad. versus Hesensko*, ve spojených věcech C 92/09 a C 93/09.

Naopak u právnických osob shledal povinné zveřejňování legitimní veřejnou kontrolou, neboť právnickým osobám zaručená ochrana osobních údajů bez dalšího nesvědčí.

Tento případ samozřejmě vybízí k ústavněprávnímu srovnání unijní legislativy s úpravou omezení práva na informace v českém právním řádu.¹¹⁹ Naše Listina základních práv upravuje ochranu soukromí v čl. 7 odst. 1 a 10 odst. 2 a výslovně zmiňuje pouze formální podmínku omezení soukromí, neboli k jeho omezení smí dojít jen na základě zákona. Materiální podmínka je dána čl. 4 odst. 4 LZPS. Záruky svobodného přístupu k informacím Listina základních práv Evropské unie obsahuje pouze ve vztahu k orgánům, subjektům a institucím EU, aniž by bylo toto ustanovení doprovázeno podmínkou nezbytnosti v demokratické společnosti podle čl. 17 odst. 4 LZPS.¹²⁰ Jde tedy o navzájem opačný způsob vymezení jednotlivých základních práv, kde podmínka nezbytnosti doprovází vždy jedno ze soupeřících základních práv. Konkrétní proporcionalitu je třeba zvážit podle toho, zda jde o vztah vyplývající z českého nebo evropského práva, tedy v případě českého právního řádu by takové zveřejňování podle mého názoru nebylo samo o sobě protiústavní, pokud jde o otázku mimo legislativu Evropské unie. Ochrana osobních údajů je však na evropské úrovni harmonizována, což v praxi vede ke sporům mezi institucemi chránícími hodnoty ústavního pořádku České republiky a institucemi zřízenými podle evropské legislativy. Naposledy šlo o spor Vrchního státního zastupitelství a Úřadu pro ochranu osobních údajů ohledně zveřejňování platů zaměstnanců podle § 5 odst. 3 InfZ, o němž jsem pojednal ve stati 1.4.2 na straně 27.

Také v tomto případě Evropská komise připravuje novou právní úpravu,¹²¹ která zohledňuje závěry Soudního dvora Evropské unie. Konkrétně Evropská komise navrhuje doplnit do nařízení čl. 110b, který by stanovil prahovou hodnotu příjmů pro zveřejňování. Její výše by se odvíjela od částky určené členským státem. Návrh nařízení by zakázal zveřejnění každého příjemce, jehož příjmy z dotací v jednom roce

¹¹⁹Srovnej obdobné srovnání v [26] a tam citovaných publikacích, kde ovšem běží o srovnání omezení čl. 17 LZPS ve vztahu k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, a to ve vztahu k privilegii soudní moci. S argumentací Ústavního soudu vyslovenou na okraj v bodu 93 nálezu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I.ÚS 517/10, podle níž je upozornění na různé vymezení legitimních cílů omezení přepjatým formalismem, nemohu souhlasit. Ústavní soud zde dovedl, že svobodu projevu je možné omezit i z jiných důvodů než těch, které jsou uvedeny v čl. 17 odst. 4 LZPS, například z důvodu ochrany autority soudní moci. Takový výklad je ovšem na první pohled v rozporu s čl. 4 odst. 2 Listiny. Je také v rozporu s Úmluvou, neboť Ústavní soud měl podle ustanovení Úmluvy v případě rozporu aplikovat národní úpravu základního práva svobody projevu podle čl. 17 a případná omezení podřadit pod některých veřejný nebo soukromý zájem tam uvedený. V případě Listiny základních práv EU je tento rozpor ještě zřetelnější.

¹²⁰Srovnej závěr Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 15. 10. 2010, ve věci *V havarijní zóně jaderné elektrárny Temelín, o. s., v ČEZ, a. s., č. j. 2 Ans 7/2010 - 180*, bod 23.

¹²¹Změna návrhu Komise KOM(2011) 628 v konečném znění/2, Nařízení Evropského parlamentu a Rady, o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky.

by prahovou hranici nepřekročily. Je zřejmé, že uvedený návrh je dezinterpretací rozsudku Soudního dvora Evropské unie, neboť výslovně zakazuje jakékoliv zveřejnění (v původním návrhu jen proaktivní zveřejnění) a také zcela bezdůvodně brání zveřejňování údajů o právnických osobách.

3 Vybrané zvláštní případy zveřejňování

V této kapitole bych rád porovnal institucionální zázemí, efektivitu a sankční mechanismy zveřejňování informací v několika vybraných zvláštních případech. Samozřejmě lze nalézt velký počet dalších příkladů zveřejňování informací v jiných právních oblastech, ať už jde o koncernové právo, právo veřejných zakázek, ochranu osobních údajů a jiné soukromoprávní oblasti nebo další informace zveřejňované povinnými subjekty (tab. 8). Vybrané zvláštní příklady se však vyznačují dostatečně určitou právní úpravou a poskytují aspoň základní přehled regulačních metod zveřejňování informací, které lze zvolit, včetně právních následků za porušení publikační povinnosti. Tyto komparativní poznatky následně zohledním při formulaci svých legislativních doporučení (stať 6).

3.1 Legislativní proces

Stručně se zmíním o patrně prvním zveřejňování vůbec, a to zveřejňování legislativních aktů, případně jejich návrhů. Ústavním základem je samozřejmě zobecnitelná zásada čl. 52 odst. 1 Ústavy České republiky, podle níž je k platnosti zákona třeba, aby byl vyhlášen. Zákony a také jiné právní předpisy a normativní akty se vyhláší ve Sbírce zákonů v souladu se zákonem č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů. To je samozřejmě pouze formální podmínka, která ospravedlňuje zásadu „neznalost práva neomlouvá“. Nicméně již zde vidíme základní příklad uplatnění zásady, že postihem za nezveřejnění je absolutní neplatnost a nezávaznost. O jiné podobě tohoto sankčního principu jsem se zmínil již v části věnované slovenské úpravě povinného zveřejňování smluv, kde porušení publikační povinnosti vede k absolutní neplatnosti¹²² smlouvy (viz stať 2.1).

Podstatná je z hlediska proaktivního zveřejňování povinnost orgánů veřejné moci stanovená čl. 17 odst. 5 LZPS přiměřeně poskytovat informace o své činnosti, nikoliv až po tom, co existuje výsledek procesu v podobě formálního právního aktu. Pokud se držím legislativního procesu, pak jde zejména o ustanovení poslední věty

¹²²Přesněji řečeno zde mluví slovenský zákon o neúčinnosti smlouvy, která je zvláštní kategorií vlastnosti právního jednání. Jde o absolutní neúčinnost, kterou je třeba odlišovat od zavedeného pojmu relativní neúčinnosti, již upravuje § 589 a násl. ObčZ.

§ 22 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy (kompetenčního zákona). Zákon zde vyslovuje zásadu, že ministerstva o návrzích závažných opatření přiměřeným způsobem informují veřejnost. Přitom slovo „opatření“ je zde použito jako neurčitý právní pojem, který zahrnuje rozličné činnosti spadající do působnosti ministerstva. Není pochyb, že přiměřeným informováním je třeba rozumět proaktivní zveřejňování informací (srovnej z hlediska úvodního výkladu čl. 17 odst. 5 LZPS). Takovým závažným opatření bude nepochybně například návrh zákona, který ministerstvo připraví. Podrobnosti stanovují legislativní pravidla vlády, podle nichž se návrhy zveřejňují ve vládní knihovně připravované legislativy.¹²³ Takové zveřejňování by mělo být z hlediska transparentní tvorby legislativních aktů samozřejmostí.

Ze zveřejňování dokumentů v legislativním procesu je třeba zmínit rovněž proces v Parlamentu, kde se se zákonem seznamují přímo volení zástupci lidu. Rovněž povinné zveřejňování těchto dokumentů je upraveno zákonem, a to v režimu tzv. sněmovní, případně senátní, publikace podle § 120, 120a odst. 5 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, a § 142 odst. 1 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu. Jednací řád Poslanecké sněmovny obsahuje novější úpravu a výslovně počítá se zveřejňováním způsobem umožňujícím dálkový přístup. Byť jednací řád Senátu takový požadavek neobsahuje, není pochyb, že z ustanovení čl. 17 odst. 5 LZPS je takovou povinnost třeba dovodit. Podobně je stanovena povinnost zveřejnit předem návrh rozpočtu územního samosprávného celku na následující rok i závěrečný účet za předchozí rok. [13, s. 635]

3.2 Zveřejňování účetních výkazů

K veřejnoprávní povinnosti zveřejňovat účetní výkazy podle zákona o svobodném přístupu k informacím na dálku přistupuje rovněž povinnost zveřejňovat účetní závěrku podle § 21a zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví (dále jen „ZÚč“), a v budoucnosti rovněž podle zákona o veřejných rejstřících. Nesouvislost se zveřejňováním podle zákona o svobodném přístupu k informacím je pouze zdánlivá, neboť příslušný rejstříkový soud informace je při proaktivním zveřejňování povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

¹²³ Čl. 2 odst. 5 legislativních pravidel vlády schválených usnesením vlády ze dne 14. listopadu 2012 č. 820.

3.2.1 Plnění publikační povinnosti a sankce

Povinné zveřejňování účetních výkazů obchodních korporací vychází z unijní legislativy.¹²⁴ Ustanovení § 21a ZÚč vymezuje účetní jednotky povinné zveřejnit účetní závěrku a případně i výroční zprávu, a to jako osoby zapisované do obchodního rejstříku a osoby, o nichž to stanoví zvláštní zákon. Zveřejnění účetní závěrky je jedním z obsahových znaků úplnosti účetnictví (§ 8 odst. 3 ZÚč). Ke zveřejnění musí dojít do 30 dnů od okamžiku, kdy je účetní závěrka schválena příslušným orgánem případně ověřena auditorem, nejpozději však do konce následujícího účetního období. Nezveřejnění účetní závěrky nebo výroční zprávy je přestupkem (§ 37 odst. 1 písm. g) ZÚč), případně jiným správním deliktem (§ 37a odst. 1 písm. h) ZÚč). Za tento správní delikt lze uložit účetní jednotce pokutu až do výše 3 % aktiv (§ 37 odst. 2 písm. b), 37a odst. 3 písm. b) ZÚč).

Jak ovšem poznamenává [23, s. 37], dosavadní míra používání pokut nevedla k podstatnému zlepšení plnění informační povinnosti. Podle tam uvedených závěrů [23, s. 48] vycházejících z údajů za roky 2003 až 2005 se pohybovala míra plnění informační povinnosti okolo 50 % (u akciových společností), resp. 30 % (u společností s ručením omezeným). Míra plnění informační povinnosti v uvedeném období mírně klesala o několik procentních bodů každý rok.¹²⁵ Také se ukázalo, že velké akciové společnosti častěji plní informační povinnost (míra plnění informační povinnosti cca 80 %) než malé (cca 40 %). Tomis to přisuzuje povinnému auditu, kde je společnost na tuto povinnost upozorněna, existenci specializovaných právních oddělení u větších společností a tomu, že u velkých společností je častěji odděleno řízení od vlastnictví, takže vlastníci účetní informace vyžadují. Konečně práce zkoumala plnění v jednotlivých odvětvích a dospěla k závěru, že nejlépe plní informační povinnost síťová odvětví (vodovody, elektřina, doprava a spoje), což Tomis přisuzuje vysoké úrovni další veřejnoprávní regulace a státního dozoru. Tomis shrnuje, že zveřejňování účetních výkazů má kvůli nízké aktivitě úřadů v zásadě dobrovolnou povahu, což dokládá srovnáním 190 tisíc společností, které neplní zákonnou povinnost, a celkovým počtem 131 pokut uložených za porušení zákona o účetnictví v roce 2006.

Ukládáním pokut za porušení povinností podle zákona o účetnictví se dokonce zabýval v roce 2012 veřejný ochránce práv [25] a v roce 2013 Nejvyšší kontrolní úřad [24]. Ukázalo se, že podíl obchodních společností plnících informační povinnost na-

¹²⁴Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/58/ES ze dne 15. července 2003, kterou se mění směrnice Rady 68/151/EHS, pokud jde o požadavky na zveřejňování týkající se některých forem společností, kodifikována ve Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2009/101/ES ze dne 16. září 2009, o koordinaci ochranných opatření, která jsou na ochranu zájmů společníků a třetích osob vyžadována v členských státech od společností ve smyslu čl. 48 druhého pododstavce Smlouvy, za účelem dosažení rovnocennosti těchto opatření.

¹²⁵Srovnej ovšem rozdílné výsledky při výběrovém šetření veřejného ochránce práv [25, s. 17]

dále klesá. Podle šetření Nejvyššího kontrolního úřadu činil v roce 2008 tento podíl 30 % a v roce 2010 už jen 19 %. [24, s. 8] Nejvyšší kontrolní úřadu uvedl, že „ze skutečností zjištěných touto kontrolní akcí jednoznačně vyplývá, že právní úprava týkající se správního deliktu nezveřejnění účetní závěrky podle zákona o účetnictví je neúčinná.“ Veřejný ochránce ve svém hodnocení dokonce uvedl, že „neplnění informační povinnosti v konečném důsledku podporuje korupční prostředí.“ Ministerstvo spravedlnosti při zjišťování stavu věci uvedlo, že „nepovažuje provádění prověrky činnosti rejstříkových soudů ohledně doplňování sbírky listin za důvodné a smysluplné,“ zejména z důvodu, že soudy nemají dostatečnou personální kapacitu a sankční pokuty jsou často těžko vymahatelnou justiční pohledávkou. [25, s. 9] Nejvyšší kontrolní úřad navrhl legislativní řešení, aby byl finanční úřad zmocněn k vkladu účetních výkazů do sbírky listin jménem obchodní společnosti. Tak by mohl být dokument zveřejněn, aniž by byla na podnikatele kladena další administrativní povinnost.

Porušování povinnosti zveřejňovat údaje o hospodaření povinného subjektu může mít u určité skupiny veřejných institucí i trestněprávní následky. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, definuje v § 254 odst. 2 al. 3 skutkovou podstatu trestného činu zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění. Tento přečin spáchá ten, kdo aspoň v nepřímém úmyslu jiného ohrozí nebo omezí na právech tím, že bez zbytečného odkladu neuloží listinu do sbírky listin, ač je k tomu podle zákona nebo smlouvy povinen. Za přečin hrozí trest odnětí svobody až na dvě léta nebo zákaz činnosti. Přečin zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění je rovněž přečinem, za který odpovídá právnická osoba podle zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, pokud jí ho lze přičítat. Pokud je povinný subjekt zapisován do obchodního rejstříku, má povinnost zde účetní výkazy pravidelně zveřejňovat. Pokud tuto povinnost nesplní, zřejmě porušuje právo zájemce o informace. Typicky může jít například o obchodní společnost ovládanou veřejnoprávní korporací nebo jinou veřejnou instituci, která byla založena podle soukromého práva.

3.2.2 Sankce v rejstříkovém řízení

Zvláštní úprava se má týkat rejstříkového řízení ohledně dokumentů, které mají být založeny ve sbírce listin zveřejňované rejstříkovým soudem. Dosud byla tato problematika upravena v obchodním zákoníku, nicméně s rekonstrukcí nového občanského zákoníku a zákona o obchodních korporacích má být úpravě rejstříků vyhrazen zvláštní zákon. Předložený návrh ministerstva spravedlnosti¹²⁶ upravuje zveřej-

¹²⁶Vládní návrh zákona o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob. Zveřejněný ve vládní Knihovně připravované legislativy. Dostupný na <http://eklep.vlada.cz/eklep/>. Jednoznačný

ňování účetních výkazů ve sbírce listin obchodního rejstříku v § 66 písm. a) bod i. Pokud nejsou účetní výkazy uloženy ve sbírce listin, ačkoliv to zákon stanoví, vyzve předseda senátu v rejstříkovém řízení k jejich předložení; za neuposlechnutí výzvy může předseda senátu uložit pořádkovou pokutu až do výše 100 000 Kč (§ 104 návrhu zákona o veřejných rejstřících).¹²⁷ Obdobně se podle návrhu postupuje, pokud neuvádí právnická zapsaná osoba na svých obchodních listinách údaje podle § 435 odst. 1 ObčZ nebo neoznamuje způsobem umožňujícím dálkový přístup podstatné skutečnosti podle zákona o obchodních korporacích (§ 107 návrhu zákona o veřejných rejstřících).¹²⁸ Pokud zapsaná osoba navíc opakovaně neplní v přiměřené lhůtě svou povinnost doplnit chybějící listiny ve sbírce listin, mohl by ji soud i bez návrhu zrušit s likvidací (§ 105 návrhu zákona o veřejných rejstřících).

Vzhledem k tomu, že i rejstříkový soud je státním orgánem, nelze bez dalšího vyloučit zákon o svobodném přístupu k informacím. Nelze vyloučit jeho aplikaci ani podle ustanovení § 2 odst. 3 InfZ, neboť zákon o veřejných rejstřících nestanoví lhůty, ani opravné prostředky. Nelze použít důvod odepření podle § 11 odst. 2 písm. a) InfZ, neboť jde o informaci předanou osobou, již je povinnost informace předat povinnému subjektu výslovně uložena. Naopak na zákon o veřejných rejstřících plně dopadá ustanovení § 5 odst. 6 InfZ, podle něhož musí být informace z veřejných rejstříků zveřejňovány v přehledné formě a takové zveřejnění není porušením povinností při ochraně osobních údajů.

Lze se domnívat, že vztah uvedených zákonů bude bez větších problémů, díky tomu, že zákon o veřejných rejstřících umožňuje každému obdržet úředně ověřený elektronický opis údajů a listin ve veřejném rejstříku (princip formální publicity zakotvený v § 3 návrhu zákona o veřejných rejstřících). V praxi jde o dobrou ukázkou toho, jak zveřejňování šetří prostředky, neboť zveřejněním všech informací se podstatně sníží náklady na vyřizování žádostí a na občana, který si může nechat zveřejněný a elektronicky podepsaný dokument pro své účely převést do listinné podoby autorizovanou konverzí (§ 23 ZEÚ).

3.2.3 Zveřejňování účetních výkazů povinným subjektem

Zvláštní úpravou podle subjektu informací je úprava zveřejňování informací povinnými subjekty podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Každý povinný

identifikátor RACK8YGKDZMG. Ke dni 25. dubna 2013 byl zákon v prvním čtení v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky.

¹²⁷Dosud pokuta činí podle § 200de zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „OSŘ“), nejvýše 20 000 Kč.

¹²⁸Sankce platí i pro nesplnění povinností podle § 435 odst. 1 ObčZ co do údajů na internetových stránkách, neboť ustanovení je třeba vykládat eurokonformně v souladu s čl. 7 písm. b) směrnice 2009/101/ES.

subjekt (který je zpravidla i účetní jednotkou) je podle bodu 8.2 přílohy č. 1 k vyhlášce č. 442/2006 Sb. povinen zveřejňovat „obsah účetních výkazů povinného subjektu za uplynulý rok. [...] Uvádí se jako textová informace nebo hypertextovým odkazem na internetové stránky nebo na veřejný informační systém s uvedenými informacemi.“ Účetními výkazy se rozumí zejména rozvaha, výkaz zisků a ztrát, přehled o peněžních tocích a přehled o změnách vlastního kapitálu, pokud je mají účetní jednotky povinnost sestavovat, a příloha podle § 18 odst. 1 písm. c) ZÚč. Účetní závěrka je termín, který označuje souhrn těchto účetních výkazů, k nimž jsou doplněny údaje podle § 18 odst. 2 ZÚč. Domnívám se tudíž, že pokud je stanovena povinnost zveřejnit obsah účetních výkazů, jde o stejnou povinnost jako zveřejnit účetní závěrku a je třeba postupovat přiměřeně podle § 21a ZÚč včetně odpovídajících sankcí. V praxi zveřejňuje v předepsané sestavě účetní výkazy malá část povinných subjektů, nicméně řada obchodních společností je zveřejňuje v obchodním rejstříku.

3.2.4 Zveřejňování účetních výkazů v centrálním systému

Vedle této obecné povinnosti zveřejňovat mají vybrané účetní jednotky také povinnost vkládat informace do Centrálního systému účetních informací státu. Účetní jednotka, která je organizační složkou státu má povinnost vkládat účetní informace do zvláštního informačního systému. Porušení této povinnosti je jiným správním deliktem a lze za něj uložit pokutu až 5000 Kč. Horní hranice pokuty oproti podílu z aktiv u obchodních korporací zanedbatelná. Horní hranice pokuty z aktiv je poměrně vysoká, zejména porovnáme-li jí se sankcí pro účetní jednotky podílející se na účetnictví státu.

Celkově lze v případě zveřejňování účetních informací říci, že zvláštní zákony stanoví osobám povinným zveřejňovat účetní informace poměrně přísné sankce za porušení publikační povinnosti (přestupek, jiný správním delikt, pořádková pokuta, trestný čin), zatímco zákon o svobodném přístupu k informacím žádné sankce pro povinné subjekty nestanoví, což je přinejmenším zvláštní. Ve skutečnosti však tento rozdíl není podstatný, neboť z výše uvedených údajů jasně vyplývá regulatorní selhání, i když jsou sankce stanoveny.

3.3 Právo životního prostředí

Povinné zveřejňování informací o životním prostředí má své kořeny v ústavním pořádku. Podle čl. 35 odst. 2 LZPS má každý právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Zatímco u účetních výkazů podnikatele lze takové základní právo konstruovat jen stěží, informace o životním prostředí mají

natolik specifické postavení, že zakládají subjektivní právo komukoliv, aby se s nimi mohl včas seznámit. Podobně jako v případě povinného zveřejňování právních předpisů má zveřejňování informací o životním prostředí fundamentální význam. Může jít o základní informace, které shromažďují přímo vykonavatelé veřejné správy, nebo může jít o informace, které získávají od jiných subjektů při kontrolní činnosti (viz tab. 8). Protože životní prostředí je velkou měrou sdíleno evropskými národy, tato problematika je řešena rovněž na evropské úrovni.

Ústavní záruky včasného a úplného poskytnutí informace o životním prostředí provádí zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí (dále jen „ZIŽP“), zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, a některé další zvláštní zákony. Zákon o právu na informace o životním prostředí vymezuje v § 2 písm. d) ZIŽP aktivní zpřístupňování informací jako jejich poskytování neomezenému okruhu subjektů, aniž by bylo třeba podat žádost. Na tuto zákonnou definici navazuje § 10a ZIŽP, který poměrně rozsáhle vymezuje okruh povinně zveřejňovaných informací. Zejména je v § 10a odst. 2 ZIŽP zakotvena povinnost vést a zveřejnit elektronické databáze obsahující informace o působnosti povinného subjektu. Jde tedy o obdobný způsob zpřístupňování informací, který je upraven v nařízení o poskytování informací orgány, institucemi a subjekty Evropské unie, který jsem popsal výše. To samozřejmě není náhoda, neboť aktivní poskytování informací o životním prostředí je na evropské úrovni upraveno zvláštní směrnici, která ke zveřejňování databází v čl. 7 vybízí.¹²⁹ Podstatné je, že povinně zveřejňované informace mají být aktualizovány, kdykoliv je to potřeba (čl. 7 odst. 2 směrnice), což je podstatný rozdíl oproti reaktivnímu zveřejňování informací, kde mohou zastaralé informace vzbudit ve veřejnosti chybný dojem, pokud jsou bez dalšího zpřístupněny. Povinně zveřejňované informace směrnice vymezuje zejména jako koncepční dokumenty o životním prostředí, zprávy o jeho stavu, úředních povolení a činnostech, které ho ovlivňují.

Zde je třeba upozornit na další evropskou směrnici, která je vůči směrnici o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí zvláštním předpisem, a to směrnicí INSPIRE.¹³⁰ V § 11a ZIŽP se upravuje přístup k prostorovým datům na geoportálu, přičemž zohledňuje také požadavek na interoperabilitu. Požadavek na standardizaci prostorových dat a interoperabilitu, která umožňuje vzájemné propojení dat (čl. 7 směrnice INSPIRE), zde vzniká přirozeně jako důsledek toho, že INSPIRE je mezinárodně koordinovaný projekt a je v zájmu Evropské unie, aby bylo možné data vzájemně porovnávat a kombinovat. Naproti tomu v národních legislativách se

¹²⁹Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003, o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS.

¹³⁰Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/2/ES ze dne 14. března 2007, o zřízení Infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství (INSPIRE).

požadavky na otevřený, strojově zpracovatelný a standardizovaný formát (otevřená data) ujímají pouze pomalu. Podle mého názoru důvod spočívá v tom, že chybí instituce, která by tento veřejný zájem zastupovala. O zvláštní problematice licencování platí totéž, co bylo uvedeno výše v části o opakovaném použití v evropské legislativě (pozn. pod čarou 115). Lze shrnout, že úprava poskytování informací o životním prostředí je narozdíl od zákona o svobodném přístupu k informacím silně orientována na proaktivní zveřejňování.

Zákon o poskytování informací o životním prostředí nabízí rovněž zajímavou procesní úpravu, která se odlišuje od procesní úpravy zákona o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí totiž stanoví fikci rozhodnutí, která nastává po marném uplynutí lhůty.¹³¹ Žadatel se proti takovému rozhodnutí může bránit soudně a soud takové rozhodnutí zpravidla ruší pro nepřezkoumatelnost. V případě zákona o svobodném přístupu k informacím, kde byla dříve fikce zamítavého rozhodnutí rovněž zakotvena, soudy rovněž rušily rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost. Přitom odmítly aplikovat § 16 odst. 4 InfZ, který zakotvoval úplný revizní princip soudního přezkumu, takže celý soudní přezkum fiktivního rozhodnutí pouze prodlužoval řízení a nevedl ke skutečné ochraně práva na informace. Podle mého názoru se institut fikce neosvědčil a *de lege ferenda* bych ho nevolil ani pro nezveřejnění informace.

Zajímavějším procesním institutem je devolutivní povaha rozhodování o odmítnutí v případě pověřených osob, které podle zvláštního zákona nevydávají rozhodnutí (§ 9 odst. 1 ZIŽP) a jsou založeny, řízeny nebo pověřeny jiným povinným subjektem. V takovém případě nevydává rozhodnutí v prvním stupni povinný subjekt sám, nýbrž rozhodnutí vydává přímo povinný subjekt, který ho založil, řídil nebo pověřil. Tato konstrukce umožňuje objektivnější přezkoumání rozhodnutí, a proto ji preferuji před současnou konstrukcí odvolání v zákoně o svobodném přístupu k informacím, kde je často popřena zásada dvouinstančního správního řízení.

Tímto způsobem by samozřejmě bylo možné dále pokračovat a probrat různé případy věcné působnosti, ve které veřejná správa povinně zveřejňuje informace – řádově jde o stovky předpisů. Například držitel povolení k jednotlivým činnostem při využívání jaderné energie a ionizujícího záření je podle § 17 odst. 1 písm. k) zákona č. 18/1997 Sb., atomového zákona, povinen poskytovat veřejnosti informace o zajištění jaderné bezpečnosti a radiační ochrany. Zajímavá je otázka vztahu k obec-

¹³¹Tato fikce je formulována v § 9 odst. 3 ZIŽP: „Jestliže povinný subjekt ve stanovené lhůtě neposkytl informace či nevydal rozhodnutí, *má se za to*, že rozhodl informace odepřít.“ V legislativní technice má být taková formulace používána pro vyvratitelnou právní domněnku, což by ovšem byl chybný výklad, neboť povinný subjekt by velmi snadno prokázal, že rozhodnutí vůbec nevydal. Ustanovení je třeba považovat za základ fiktivního rozhodnutí.

nému procesnímu předpisu – zákonu o svobodném přístupu k informacím. Pokud je držitelem povolení povinný subjekt, poskytuje tyto informace v procesním režimu zákona o svobodném přístupu k informacím (srovnej *a contrario* § 2 odst. 3 InfZ), jak rozhodl Nejvyšší správní soud.¹³² V uvedeném případě šlo sice o poskytování informací na žádost, nicméně závěry mohou do budoucna být užitečné i pro zveřejňování, pokud by měla být zavedena i procesní úprava proaktivního zveřejňování informací, jak v praktické části navrhuji. Zvláštní zákony často stanoví povinnost zveřejňovat informace, nicméně jen málokdy obsahují procesní podrobnosti; proto by bylo vhodné v zákoně o svobodném přístupu k informacím stanovit obecnou procesní úpravu vedle poskytování na žádost i pro zveřejňování informací.

¹³²Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2010, ve věci *V havarijní zóně jaderné elektrárny Temelín, o. s., v ČEZ, a. s., č. j. 2 Ans 7/2010*.

Část III

Praktická část

Cílem praktické části práce je zhodnotit, zda vybrané veřejné instituce zveřejňují informace podle zákona, navrhnout procesní cesty vedoucí ke splnění publikační povinnosti a pokusit se tyto cesty vyzkoušet v praxi. V závěru formuluji svá legislativní doporučení, která vycházejí ze zkušenosti teoretické i praktické.

4 Plnění publikační povinnosti

Analýzu povinného zveřejňování informací provedl již Kužílek [6] v roce 2011, nicméně pouze v rozsahu ministerstev. Informační technologie se překotně rozvíjí, proto považuji za vhodné provést stejným způsobem její aktualizaci. Vyšel jsem z členění povinných subjektů uvedeného v tab. 3.

4.1 Metodika průzkumu plnění informační povinnosti

U každého ze zkoumaných povinných subjektů jsem navštívil jeho internetové stránky a hledal jsem na nich povinně zveřejňované informace, a to:

- sestavu podle § 5 odst. 1, 2 InfZ ve struktuře podle vyhlášky č. 442/2006 Sb.,
- vyžádané informace podle § 5 odst. 3 InfZ.

Pokud nebylo možné najít tyto informace, hledal jsem je pomocí vyhledávače. Pokud ani tak nebylo možné informace najít, uvedl jsem v tabulce, že informace nebyly zveřejněny.¹³³ Pokud jsem informace našel, ale nebyly publikovány v souladu s vyhláškou nebo způsob zveřejnění neodpovídal účelu vyplývajícímu z poskytování informací, uvedl jsem v tabulce, že informace byly zveřejněny neúplně. Za takové vady jsem považoval zejména následující případy:

– **Nedostatky ve struktuře.**

Zveřejněné informace zjevně a podstatně nerespektují strukturu předepsanou vyhláškou č. 442/2006 Sb. Některé požadované informace chybí (např. rozpočet povinného subjektu, který má být uveden v bodu 8.2). Jiným případem nedostatku ve struktuře je, že informace nejsou odkázány, ale je slovy vypsáno, do jaké rubriky se má uživatel podívat.

¹³³Za zveřejnění povinné sestavy jsem přitom nepovažoval automaticky vytvořenou stránku na webu www.seznamovm.cz

– **Informace jsou nepřehledné.**

Informace jsou takřka nenalezitelné na webu, případně chybí jejich vnější označení. Typickým případem je, že jsou poskytnuta pouze data označená čísly jednacími, přičemž lidé prohlížející si stránku nepoznají, co je obsahem souborů. Jinou podobnou vadou je, že informace jsou nahrány jako obrázky, aby nebylo možné je prohledat, ačkoliv prohledatelná verze dokumentu zřejmě existovala.

– **Část poskytnutých informací chybí.**

Některé povinné subjekty poskytují pouze doprovodné informace, které komentují, co bylo žadateli na jeho žádost poskytnuto. Samotné poskytnuté informace a vyžádané dokumenty však zveřejněny nejsou, přičemž ani nejsou splněny podmínky podle § 5 odst. 3 InfZ, pro které by bylo možné zveřejnit pouze doprovodnou informaci. V jiném případě jsem kontroloval, zda povinný subjekt zveřejnil informaci, kterou mi dříve na žádost poskytl, přičemž jsem vyžádanou informaci nenalezl.

– **Zveřejnění osobních údajů o žadateli.**

Povinné subjekty jako například Státní úřad pro jadernou bezpečnost zveřejňuje i jméno žadatele, ačkoliv zákon s tím nepočítá a je třeba zde uplatnit ochranu osobních údajů. Paradoxně u některých subjektů¹³⁴ dochází k tomu, že zveřejňují všechny osobní údaje o žadateli, ale již nezveřejňují poskytnuté informace.

Zbytečným omezením práva na vyhledávání zveřejněných informací, o kterém se zmiňuje ve své analýze už Kužílek [6, s. 5], je zákaz indexování internetových stránek povinného subjektu. Znamená to, že povinný subjekt umístí na svoje stránky počítačový soubor, který vyhledávačům říká, že jeho obsah nemají zahrnovat mezi výsledky vyhledávání. Jde například o Úřad pro ochranu osobních údajů.

4.2 Výsledky průzkumu

Výsledky průzkumu povinného zveřejňování informací jsem shrnul do tabulek pro ústřední orgány státní správy (tab. 9), kanceláře monokratických orgánů (tab. 10), vyšší územní samosprávné celky (tab. 11), veřejné vysoké školy (tab. 12).

Dále jsem hodnotil skupiny, které obsahují velký počet povinných subjektů, a tedy jsem vybral některé zástupce. Z toho důvodu nelze takový průzkum zobecnit na celou třídu, má pouze sloužit jako orientační podklad. Jde zejména o veřejné podniky (tab. 13).

¹³⁴Např. Mendelova univerzita v Brně

Povinný subjekt	Splnění povinnosti podle InfZ	
	§ 5 odst. 1, 2	§ 5 odst. 3
Ministerstvo financí	ano	ano
Ministerstvo zahraničních věcí	ano	ano
Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	neúplně	neúplně
Ministerstvo kultury	ano	ano
Ministerstvo práce a sociálních věcí	ano	ano
Ministerstvo zdravotnictví	neúplně	neúplně
Ministerstvo spravedlnosti	ano	neúplně
Ministerstvo vnitra	ano	ano
Ministerstvo průmyslu a obchodu	neúplně	neúplně
Ministerstvo pro místní rozvoj	neúplně	ano
Ministerstvo zemědělství	ano	ano
Ministerstvo obrany	neúplně	ano
Ministerstvo dopravy	neúplně	ano
Ministerstvo životního prostředí	ano	neúplně
Český statistický úřad	neúplně	ano
Český úřad zeměměřický a katastrální	neúplně	neúplně
Český báňský úřad	ne	ne
Úřad průmyslového vlastnictví	ano	ne
Úřad pro ochranu hospodářské soutěže	ano	ano
Správa státních hmotných rezerv H	ano	neúplně
Státní úřad pro jadernou bezpečnost	neúplně	ano
Národní bezpečnostní úřad	neúplně	ne
Energetický regulační úřad	ne	ano
Úřad vlády České republiky	ne	neúplně
Český telekomunikační úřad	ano	ano

Tabulka 9: Povinné zveřejňování informací ústředními orgány státní správy

Povinný subjekt	Splnění povinnosti podle InfZ	
	§ 5 odst. 1, 2	§ 5 odst. 3
Kancelář prezidenta republiky	ne	ne
Kancelář veřejného ochránce práv	ano	ano

Tabulka 10: Povinné zveřejňování informací kanceláři

Povinný subjekt	Splnění povinnosti podle InfZ	
	§ 5 odst. 1, 2	§ 5 odst. 3
Hlavní město Praha	neúplně	neúplně
Středočeský kraj	neúplně	ano
Jihočeský kraj	ano	ano
Plzeňský kraj	neúplně	ano
Karlovarský kraj	ano	ano
Ústecký kraj	ano	ano
Liberecký kraj	ano	ano
Královéhradecký kraj H	ano	ano
Pardubický kraj	ano	ano
Kraj Vysočina	ano	ano
Jihomoravský kraj	ano	ano
Olomoucký kraj	ano	neúplně
Moravskoslezský kraj	ano	ano
Zlínský kraj	ano	ano

Tabulka 11: Povinné zveřejňování informací vyššími územními samosprávnými celky.

Míru plnění publikační povinnosti ve srovnání mezi jednotlivými typy povinných subjektů jsem vynesl do tab. 14. Tabulka je dobrým základem pro srovnání s dřívější Kužílkovou analýzou [6].

V současné době všechna ministerstva zveřejňují informace podle § 5 odst. 1 až 3 InfZ, z nich dokonce přibližně 60 % úplně, což představuje zlepšení oproti roku 2011, kdy tři ministerstva publikační povinnost vůbec neplnila [6, s. 4]. Situace u jiných ústředních orgánů státní správy se naopak příliš nezlepšila, byť tak lze usuzovat pouze z příkladů, které Kužílek uvádí. Jak vyplývá z tab. 14, nejlépe plní publikační povinnost kraje. Může to souviset jednak s kontrolní funkcí ministerstva vnitra nad samostatnou působností (viz dále část o procesních postupech k vynucení publikační povinnosti), jednak s tím, že v roce 2012 proběhly volby do zastupitelstev krajů, kde bylo zveřejňování informací, resp. transparency obecně jedním z témat. Některé povinné subjekty poskytují veřejnosti na svých internetových stránkách ještě více informací, než stanoví publikační povinnost, například všechny uzavřené smlouvy.¹³⁵ V tomto ohledu se jeví nadějným počinem registr zveřejňovaných smluv,¹³⁶ který

¹³⁵ Abych uvedl zástupce z různých kategorií:

České Budějovice <http://www.c-budejovice.cz/cz/mesto/smlouvy/stranky/smlouvy.aspx>
Český statistický úřad http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/uzavrene_smlouvy
Liberecký kraj portal.gov.cz/portal/rejstriky/data/10013/
Praha http://www.praha.eu/jnp/cz/home/magistrat/uredni_deska_a_oznameni/evidence_smluv/index.html

¹³⁶ Ministerstvo vnitra: Registr smluv. Dostupný na portal.gov.cz/portal/rejstriky/data/10013/.

Povinný subjekt	Splnění povinnosti podle InfZ	
	§ 5 odst. 1, 2	§ 5 odst. 3
Univerzita Karlova v Praze	neúplně	ne
Univerzita Palackého v Olomouci	ne	ne
České vysoké učení technické v Praze	ne	ne
Vysoká škola báňská - Technická univerzita Ostrava	ne	ne
Akademie výtvarných umění v Praze	ne	ne
Vysoké učení technické v Brně	neúplně	neúplně
Veterinární a farmaceutická univerzita Brno	ne	ne
Masarykova univerzita	neúplně	ne
Mendelova univerzita v Brně	neúplně	neúplně
Akademie múzických umění v Praze	neúplně	ne
Vysoká škola uměleckoprůmyslová v Praze	ne	ne
Janáčkova akademie múzických umění v Brně	ne	ne
Univerzita Pardubice	neúplně	ano
Vysoká škola chemicko-technologická v Praze	ne	ne
Technická univerzita v Liberci	neúplně	ne
Vysoká škola ekonomická v Praze	neúplně	ne
Univerzita Hradec Králové	ne	ne
Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích	neúplně	ano
Ostravská univerzita v Ostravě	neúplně	neúplně
Slezská univerzita v Opavě	neúplně	ne
Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem	neúplně	ne
Západočeská univerzita v Plzni	neúplně	neúplně
Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně	neúplně	ne
Vysoká škola polytechnická Jihlava	neúplně	neúplně
Vysoká škola technická a ekonomická v Českých Budějovicích	ne	ne
Univerzita obrany v Brně	ne	ne
Policejní akademie České republiky v Praze	neúplně	ano

Tabulka 12: Povinné zveřejňování informací veřejnými vysokými školami

Povinný subjekt	Splnění povinnosti podle InfZ	
	§ 5 odst. 1, 2	§ 5 odst. 3
DIAMO, státní podnik	ne	ne
ČEZ, a. s.	ne	ne
Letiště Praha, a. s.	ne	ne
Lesy ČR, státní podnik	ne	ne
Dopravní podnik kl. m. Prahy	neúplně	ano
FC Hradec králové, a. s.	ne	ne
VOP CZ, státní podnik	ne	ne
Dopravní podnik města Brna a. s.	ne	ne
Povodí Vltavy, státní podnik	ne	ne
Dopravní podnik Ostrava, a. s.	neúplně	ano
Vojenský technický ústav, státní podnik	ne	ne
Českobudějovický Budvar, státní podnik	ne	ne
České dráhy, a. s.	ne	ne
Česká pošta, státní podnik	ne	ne

Tabulka 13: Povinné zveřejňování informací veřejnými podniky.

Ministerstvo vnitra zřídilo na Portálu veřejné správy ve zkušebním provozu. Registr ukazuje, že zveřejňování smluv podle navrhované slovenské úpravy je v praxi možné. Byť takové zveřejňování bez dalšího stále neumožňuje s informacemi ve smlouvě pracovat jako s otevřenými daty (viz stať 1.5.1), jde o významný posun.

4.3 Srovnání míry plnění publikační povinnosti

Stručně bych rád porovnal plnění publikační povinnosti při zveřejňování účetních výkazů (viz stať 3.2) a plnění publikační povinnosti povinných subjektů (tab. 14). Míra plnění publikační povinnosti má zřetelně příznivější trend u povinných sub-

Druh povinného subjektu	Splnění povinnosti podle InfZ					
	§ 5 odst. 1, 2			§ 5 odst. 3		
	ano	neúplně	ne	ano	neúplně	ne
Ministerstvo	57 %	40 %	0 %	64 %	36 %	0 %
Jiný ústřední orgán státní správy	36 %	36 %	28 %	46 %	27 %	27 %
Vyšší územní samosprávný celek	79 %	21 %	0 %	86 %	14 %	0 %
Veřejná vysoká škola	0 %	59 %	41 %	11 %	19 %	70 %
Veřejný podnik	~0 %	~2 %	~98 %	~2 %	0 %	~98 %

Tabulka 14: Srovnání míry plnění povinnosti zveřejňovat informace mezi jednotlivými druhy povinných subjektů. Zaokrouhleno na procenta.

jektů: Zatímco kraje a státní úřady se zlepšují a publikují v řadě případů dokonce více informací, než zákon vyžaduje (informace publikuje zhruba 60 % státních orgánů), sbírky účetních informací na rejstříkových soudech zejí prázdnotou (informace publikuje zhruba 30 %). Byla potvrzena Tomisova hypotéza (viz stať 3.2), že vyšší úroveň veřejnoprávní regulace v odvětví vede k vyšší míře plnění publikační povinnosti. Naopak pokud přejdeme k veřejným institucím, které nejsou státními orgány, míra plnění publikační povinnosti razantně klesá. Publikační povinnost podle zákona o svobodném přístupu k informacím pak plní pouze mizivé procento veřejných podniků a veřejných ústavů, byť i mezi nimi lze najít světlé výjimky.¹³⁷

Obecně lze říci, že při poskytování informací na žádost u povinných subjektů, u kterých není jasně stanoven nadřízený správní orgán, dochází k regulatornímu selhání. V případě povinného zveřejňování informací se toto regulatorní selhání umocňuje, neboť zákon na rozdíl od poskytování na žádost nestanoví žádné efektivní procesní prostředky k vynucení publikační povinnosti. V soukromém sektoru jsou za tímto účelem vynucení publikační povinnosti předepsány pokuty, nicméně ani ty podle veřejně dostupných dat situaci neřeší, zejména pokud je příslušný úřad neukládá. Na základě podrobně rozebraného zveřejňování účetních výkazů mám za to, že by samotné zavedení pokut ukládaných dekoncentrovaným úřadem nevedlo k žádnému zlepšení plnění publikační povinnosti.

5 Vynucení publikační povinnosti

Jak jsem uvedl výše, povinné subjekty často neplní svou povinnost zveřejňovat informace. Neexistuje jasná procesní cesta, jak zveřejňování informací obecně u povinných subjektů vynutit. V některých případech lze ovšem použít zvláštní postupy opírající se o správní řád a využívající pravomoci nadřízeného správního orgánu povinného subjektu. Ostatně právě proto jsem se tak důkladně věnoval jeho správnímu určení (stať 1.3) a obecnému postupu v případě nečinnosti správních orgánů při provádění informačních úkonů (stať 1.6.4). Zatímco nezveřejnění právních předpisů postihuje jejich absolutní neplatnost a neposkytnutí informací na žádost postihuje správní soudnictví, nesplnění zákonem stanovené publikační povinnosti je v praxi *lex imperfecta*, řešeno je spíše výjimečně obecnými instituty vnější kontroly, kde to zákon umožňuje.

¹³⁷Například Nemocnice Na Homolce zveřejňuje informace na adrese <http://www.homolka.cz/cs-CZ/o-nas/pravo-na-informace.html>

5.1 Procesní cesty ke zveřejnění

Pokud si stanovím jako cíl dosáhnout faktického zveřejnění informací, lze uvažovat o následujících právních prostředcích, jejichž použitelnost komentuji:

1. Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti

Podle § 80 odst. 3 SpŘ ve spojení s § 6 odst. 1 SpŘ může dotčená osoba podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti povinného subjektu jeho nadřízenému správnímu orgánu. Podmínky a návaznost řízení jsem podrobně popsal ve stati 1.6.4. Podle tam uvedených závěrů lze rozlišovat další postup v závislosti na způsobu, jakým nadřízený správní orgán rozhodne. Pokud žádosti vyhovějí, přikáže povinnému subjektu konkrétní opatření k nápravě ve stanovené lhůtě, což je patrně exekučně vykonatelné rozhodnutí. Pokud žádosti nevyhovějí, vydá o tom usnesení, proti čemuž lze brojit žalobou ve správním soudnictví. Správní žaloba by měla směřovat proti rozhodnutí, případně proti nečinnosti, případně proti zásahu.¹³⁸ Pokud je nadřízený správní orgán také nečinný, lze doporučit eventuální petit proti nečinnosti, případně zásahu.

2. Vnější kontrola nad zákonností opatření územních samospráv

Zvláštní způsob uplatnění kontroly je dozorcí funkce Ministerstva vnitra a krajů nad územními samosprávnými celky. Ministerstvo vnitra kontroluje výkon samostatné působnosti obce, kraj kontroluje výkon přenesené působnosti svěřené orgánům obce. Pro jednoduchost se zde zabývám pouze kontrolou samostatné působnosti, do které bude ve většině případů poskytování informací spadat. Kontrolou se podle § 129 odst. 3 OZř se rozumí činnost Ministerstva vnitra, při které se zjišťuje, zda orgány obcí dodržují zákony a jiné právní předpisy. Postup kontrolujícího podrobně stanoví § 129a OZř, přičemž podstatné je, že výsledkem kontroly nemohou být sankce, nýbrž jen doporučení k nápravě zjištěných nedostatků a veřejné projednání věci zastupitelstvem obce.¹³⁹ V přenesení působnosti naopak sankce existují, neboť kontrolující může podle § 129b odst. 3 OZř uložit orgánu obce splnit úkol stanovený zákonem nebo provést nápravu nezákonného postupu nebo jiných nedostatků zjištěných při kontrole a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu.

¹³⁸K eventuálnímu návrhu výroku srovnávacího rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, sp. zn. 4 Aps 3/2005 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2013, č. j. 8 Ans 5/2008-124.

¹³⁹Podle § 129a odst. 8 OZř totiž starosta na nejbližším zasedání zastupitelstva obce seznámí zastupitelstvo s výsledky uskutečněné kontroly; v případě, že byl kontrolou shledán nezákonný postup orgánů obce, předloží mu návrh opatření k odstranění jeho důsledků a k zamezení jeho opakování, popřípadě je seznámí se způsobem, jakým se tak již stalo. Informace o jednání zastupitelstva obce v této věci včetně návrhu opatření podle věty první, popřípadě sdělení o způsobu nápravy nezákonného postupu orgánů obce, obec neprodleně vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu nejméně 15 dnů.

3. Vnitřní kontrola

V České republice byl přijat obecný zákon č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, který stanoví procesní pravidla kontroly. Také tento zákon nepočítá s tím, že by bylo možné v samostatné působnosti ukládat opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou (§ 19 kontrolního řádu). Specifická oblast veřejnosprávní kontroly podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole (dále jen „ZFK“), zase na publikační povinnost vůbec nedopadá, byť se zveřejňování informací často týká právě hospodaření s majetkem. Zákon o finanční kontrole nicméně obsahuje ustanovení o vnitřním auditu, který zajišťuje funkčně nezávislý útvar organizačně oddělený od řídicích výkonných struktur (§ 28 odst. 1 ZFK). Interní audit má nezávisle a objektivně přezkoumávat a vyhodnocovat, zda jsou v činnosti orgánu dodržovány právní předpisy, přijatá opatření a stanovené postupy veřejné správy. Pokud zjistí nedostatky, může doporučit vedoucímu orgánu veřejné správy opatření k nápravě zjištěných nedostatků. Další z možností, jak řešit nezveřejňování informací způsobem umožňujícím dálkový přístup, je proto podat podnět vedoucímu útvaru interního auditu povinného subjektu.

4. Žádost o všechny informace, které mají být zveřejněny

Specifickým nástrojem, jak dosáhnout zveřejnění všech informací, je podat žádost o všechny informace, které má povinný subjekt povinně zveřejňovat. Zejména tedy žádost o informace podle § 5 odst. 1 až 3 InfZ ve struktuře podle přílohy vyhlášky o struktuře zveřejňovaných informacích a o informace vyžádané podle zákona o svobodném přístupu k informacím jinými žadateli. Povinný subjekt musí informace poskytnout a není oprávněn žádat žádnou další úhradu s výjimkou úhrady nákladů za nosiče informací, neboť měl povinnost mít informace v poskytnutelné podobě.¹⁴⁰ Pokud žadatel úhradu nezaplatí a

¹⁴⁰V tomto ohledu je na místě citovat právní názor v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2004 ve věci *Drbohlav proti Magistrátu hlavního města Prahy*, sp. zn. 5 Ca 80/2003 (který vychází z rozsudku Krajského soudu v Praze, sp. zn. 44 Ca 179/2002 ze dne 3. 12. 2002), podle něhož:

Nelze tedy požadovat vytváření nových informací, které úřad není povinen mít k dispozici, *pokud však úřad nemá informaci, kterou podle svých povinností k dispozici má mít, je povinen tuto informaci doplnit a žadateli poskytnout.*

Obdobné úvahy vedly k podobnému závěru i Nejvyšší správní soud ve věci č. j. 1 As 141/2011-72:

Nejvyšší správní soud konstatuje, že prvotním předpokladem pro odmítnutí žádosti o informace s tím, že by šlo o vytvoření nových informací, je logicky skutečnost, že povinný subjekt danými informacemi v požadovaném tvaru dosud nedisponuje. *Dalším důležitým předpokladem je to, že povinný subjekt nemá povinnost předmětnými informacemi disponovat. I v případě, že by poskytnutí požadovaných informací pro správní orgán objektivně představovalo nutnost vytvořit novou informaci, tedy může nastat situace, v níž správní orgán nebude oprávněn poskytnutí takových informací odepřít. Nerespektováním povinnosti evidovat požadované informace se nemůže zbavit své povinnosti předmětné*

nadřízený správní orgán vyřizující stížnost na výši úhrady zůstane nečinný, musí povinný subjekt informace poskytnout nebo žádost rozhodnutím odložit.¹⁴¹ Mírnější verzí této možnosti je požádat pouze o uvedení adresy, kde jsou informace zveřejněny způsobem umožňujícím dálkový přístup.

5. Podnět k řízení z moci úřední při nezveřejnění účetních výkazů

V podkapitole 3.2 jsem se podrobně zabýval sankcemi za nezveřejnění účetních výkazů, které by povinné subjekty měly zveřejňovat podle zákona o účetnictví. Právními prostředky jsou zde zejména podnět k zahájení řízení o přešupku nebo jiném správním deliktu, případně podnět rejstříkovému soudu, který může povinný subjekt na základě podnětu vyzvat k doplnění listiny ve sbírce listin, případně mu též uložit pořádkovou pokutu. Nevýhodou tohoto zvláštního postupu je, že se vztahuje pouze na zvláštní případ zveřejňování účetních výkazů.

6. Stížnost podle správního řádu

Stížnost podle § 175 odst. 1 SpŘ může podat dotčená osoba na postup orgánu, pokud zákon neposkytuje jiný prostředek ochrany. Stížnost je tudíž použitelná pouze zbytkově, a ani to ještě není zcela jisté. Při postupech podle zákona o svobodném přístupu k informacím se totiž správní řád použije pouze v případech stanovených v § 20 odst. 4 InfZ. V ostatních případech se správní řád použit nemá. Procesní postupy zákonem o svobodném přístupu k informacím v případě nezveřejnění informace stanoveny nejsou. Mám za to, že § 20 odst. 4 InfZ neuvádí použití § 175 SpŘ pouze z toho důvodu, aby nebyla chybně dovozena souvislost stížnosti na postup podle § 16a InfZ a stížnosti podle § 175 SpŘ. Nebylo by ani v souladu se základní zásadou veřejné služby v § 4 SpŘ, aby si žadatel nemohl stěžovat na nevhodné chování úředních osob nebo nesprávný úřední postup, pokud k němu náhodou dojde v situacích, které nejsou výslovně zmíněny v § 20 odst. 5 InfZ. Proto mám za to, že podle správního řádu v tomto případě postupovat lze.

Varianty 2, 3, 5, 6 jsou nenárokové a nelze se proti nim právním postupem bránit soudně a své právo na svobodný přístup k informacím efektivně hájit. Přesto může být vhodné je subsidiárně při obraně žadatele proti neoprávněnému nezveřejnění použít. Varianta kontroly územních samosprávných celků dává žadateli možnost dosáhnout zlepšení, aniž by musel s každou obcí komunikovat zvlášť. Z hlediska

informaci poskytovat; vytvářením takových informací by pouze napravoval své dřívější pochybení. [Zvýraznil žadatel.]

¹⁴¹Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, sp. zn. 2 Ans 13/2012.

přímé vynutitelnosti publikační povinnosti vede k exekučnímu titulu pouze varianta 1, která je ovšem procesně nejednoznačná. Varianta 4 je sice postavená na reaktivním zveřejňování, nicméně pravidelným žádáním lze dosáhnout toho, že úřad začne informace raději sám zveřejňovat (příkladem mohou být pravidelná zasedání akademického senátu a jiných samosprávných orgánů veřejné vysoké školy, na které nejsou předem zveřejňovány podklady, které se mají projednávat).

5.2 Zhodnocení vyzkoušených procesních cest

V rámci praktické části jsem vybral určité skupiny povinných subjektů, na kterých jsem chtěl zjistit, zda zveřejňují informace způsobem umožňující dálkový přístup. Šlo zejména o prezidenta republiky (informace o původcích a přípravě amnestie), veřejné vysoké školy (informace povinně zveřejňované, podkladové materiály pro akademický senát, informace o mzdě rektora), exekutory (míra vymahatelnosti pohledávek a celková vymožená částka), Městský soud v Praze (povinně zveřejňované informace), Ministerstvo spravedlnosti (povinně zveřejňované informace), zdravotní pojišťovny (povinně zveřejňované informace) a Česká televize (zveřejněný článek). Ve všech řízeních bylo celkem povinnými subjekty nebo mnou učiněno přibližně 250 úkonů (od podání žádosti, přes stížnost, upřesnění po odvolání, stížnost na nečinnost a opatření k ochraně před nečinností a rozhodnutí o nich), včetně 4 správních žalob. Za těžiště praktického provedení považuji zejména veřejné vysoké školy.

V následujícím přehledu shrnuji cíle, které jsem u povinných subjektů sledoval, popíšu způsoby, které jsem využil a zhodnotím, zda se mi podařilo v rámci plnění diplomového úkolu dosáhnout cíle praktické části. Ve většině případů platí, že nejpodstatnějším limitujícím faktorem byly nedostatek času a pomalost správních orgánů, které v řadě případů podstatně překračovaly lhůty. Zaměřím se na několik vybraných příkladů.

5.2.1 Zveřejňování informací na vysokých školách

Veřejnou vysokou školu jsem podrobně popsal v teoretické části 1.3.5. Mým cílem bylo přispět ke kultuře zveřejňování na vysokých školách, neboť právě na veřejných vysokých školách se kultivuje elita, která do budoucna předurčuje charakter společnosti a také její přirozený vztah ke zveřejňování informací. Vyšel jsem z toho, že pokud budou lidé zvyklí na dostupnost informací na veřejné vysoké škole, budou ji brát jako samozřejmost a vyžadovat ji i ve svých dalších profesích. Požádal jsem všechny veřejné vysoké školy v České republice jednak o poskytnutí informací, které mají podle § 5 odst. 1 až 3 InfZ povinně zveřejňovat způsobem umožňujícím dál-

kový přístup, a dále podkladové materiály na jednání akademického senátu, které by analogicky s legislativním procesem popsáním ve stati 3.1 měly podle mého názoru zveřejňovat předem na svých internetových stránkách.¹⁴² Nakonec jsem je požádal o poskytnutí platů rektorů a dalšího managementu veřejné vysoké školy.

Podářilo se mi od jiného žadatele získat seznam mezd všech rektorů stanovený ministrem od částky převyšující 120 000 Kč pro rektora Univerzity Karlovy v Praze po částku 45 000 Kč pro rektora Vysoké školy technické a ekonomické v Českých Budějovicích. Ačkoliv Ministerstvo školství tyto informace na žádost poskytlo, na svých internetových stránkách informaci nezveřejnilo, ani nezveřejnilo doprovodnou informaci. Samotné veřejné vysoké školy na tom byly ještě hůře a povinně zveřejňované informace, informace o platech a podklady pro jednání akademického senátu jsem od nich získal na žádost pouze částečně, neboť Ministerstvo školství dospělo k závěru, že je nadřízeným orgánem pouze ve vztahu k rektorovi. Proces byl podstatně zkomplikován velmi pomalou odezvou Ministerstva školství, které ještě v květnu 2013 nevyřídilo můj návrh na vyslovení nicotnosti rozhodnutí podaný v lednu 2013 a v květnu 2013 stále nerozhodlo o mém odvolání proti rozhodnutí o žádosti, kterou jsem podal v listopadu 2012. Ostatně „nejlépe“ se k mé žádosti o informace postavili „umělci“ z JAMU, kteří na žádost o informace, stížnost na postup při vyřizování a 2 urgovačí dopisy vůbec neodpověděli (v tomto stejně jako v řadě dalších případech jsem musel stížnost přeposlat Ministerstvu školství sám, neboť povinný subjekt tak vůbec neučinil). Na Jihočeské univerzitě mi například odmítali sdělit plat rektorky s odůvodněním, že s tím neudělila souhlas, neboť zemřela; to je však pouze humorná historka týkající se hmotněprávních důvodů odepření a dále se budu opět soustředit na zveřejňování informací.

Mé úsilí však také přineslo ovoce; například Univerzita Karlova a další veřejné školy konečně umístily na své stránky sestavu povinně zveřejňovaných informací. Západočeskou univerzitu moje žádost s upozorněním donutila zveřejnit seznam vyžádaných informací, nicméně podklady pro akademický senát již nezveřejnila. Celkově je však publikační povinnost veřejnými vysokými školami plněna zcela nedostatečně (tab. 12). Ministerstvo školství prakticky nezajišťuje žádnou kontrolu nad tím, zda veřejné vysoké školy plní svoje zákonem stanovené povinnosti vůči veřejnosti, což je nevyhovující stav.

Vedle žádání o informace jsem se soustředil na aktivitu v Akademickém senátě Matematicko-fyzikální fakulty Univerzity Karlovy, jehož jsem členem. Navrhl jsem změnu jednacího řádu, která by provedla princip publicity ohledně materiálů na za-

¹⁴²Teprve později jsem se dozvěděl, že podobný spor již proběhl v USA http://sunshinereview.org/index.php/U._of_Florida_ordered_to_make_student_senate_meetings_public

sedání, aby byly předem k dispozici pro všechny osoby na internetových stránkách školy. Ačkoliv můj návrh nebyl přijat,¹⁴³ praxe zpřístupňování materiálů se překloupila ve prospěch publicity a podklady na jednání jsou nyní zpravidla zveřejňovány.¹⁴⁴

5.2.2 Zveřejnění informací o amnestii

Dále jsem se zabýval tím, aby Kancelář prezidenta republiky zveřejnila informace o tom, kdo se podílel na přípravě amnestie prezidenta republiky Václava Klause ze dne 1. 1. 2013 a kdo měl k jejímu textu přístup před tím, než byla vyhlášena. Důvodem bylo zejména vyjasnit pozadí čl. II amnestie, který aboloval pachatele zvláště závažných zločinů hospodářské povahy v případech, kdy trestní stíhání trvalo déle než 8 let a pachatel nebyl stíhán jako uprchlý. Moje žádost o informace byla odmítnuta s tím, že jedinou osobou, která připravovala amnestii byl prezident republiky; odpověď na druhou otázku poskytnuta vůbec nebyla. Proti rozhodnutí jsem (za specifických procesních okolností, které nejsou z hlediska zveřejňování podstatné) podal žalobu k Městskému soudu v Praze, kde jsem se domáhal toho, aby soud poskytnutí informací nařídil. Při formulaci správní žaloby jsem přitom využil teoretické poznatky ze stati 1.3.1. Vedle toho jsem požádal ostatní zájemce o tuto informaci z řad veřejnosti, aby žádost podali, přičemž jsem předpokládal, že velký počet žádostí o stejnou informaci povede k tomu, že Kancelář Prezidenta republiky informace zveřejní. Bohužel se tak nestalo; namísto toho o mně zveřejnil tajemník prezidenta republiky Ladislav Jakl posměšný článek s mými osobními údaji, kvůli čemuž ho začal vyšetřovat Úřad pro ochranu osobních údajů. Místo toho, aby požadovanou informaci, u které nebyl důvod odepření, poskytl a zveřejnil způsobem umožňujícím dálkový přístup, mi prezidentův tajemník poslal osobní dopis, ve kterém mi mj. vytkl, že pracovníce Kanceláře prezidenta republiky musí kvůli náporu žádostí o informace pracovat přesčas. V podobných případech by neprodlené zveřejnění úřadům podstatně ulehčilo práci, ušetřilo náklady a vyvrátilo spekulace. Po zvolení prezidenta Miloše Zemana jeho kancléř Vratislav Mynář zveřejnil údaje o některých osobách, které se údajně podílely na sepsání amnestie. Mou žádost, podpořenou žalobou, ovšem ani nový kancléř

¹⁴³Zvítězily argumenty typu „Nechceme, aby se na všechno, co děláme, dívali lidé v Brazílii“ nebo „Zneužijí to novináři v Blesku“, které pro mě byly na akademické půdě překvapivé. V debatě se nicméně ukázalo, že veřejná vysoká škola sama nemá zájem na tom, aby poskytovala veřejnosti informace. Naopak její samosprávné orgány budou mít za cíl zpravidla činit to, co je pro veřejnou vysokou školu nejvýhodnější. K dobrovolnému zveřejňování informací i pro veřejnost mimo veřejnou vysokou školu, které by „jen mohlo způsobit problémy“, narozdíl od veřejnoprávních korporací s veřejností volenými zástupci, vnitřní vůle není. Proto je přiléhavý termín zájmová samospráva, když zájem sledovaný veřejnou vysokou školou či profesní komorou se v některých případech nekryje se zájmem veřejným.

¹⁴⁴Akademický senát Matematicko-fyzikální fakulty Univerzity Karlovy. Dostupný na <http://www.mff.cuni.cz/fakulta/as/pub/>.

nevyřídil, ani nezveřejnil vyžádané dokumenty, které by konečně celou situaci vyjasnily. Vzhledem ke střední době rozhodování Městského soudu v Praze nebylo možné v rámci diplomového úkolu dosáhnout úspěšného konce řízení a tím také reaktivního zveřejnění informací podle § 5 odst. 3 InfZ. V souvislosti s amnestií jsem požádal o informace, jakým způsobem byla amnestie doručena, a dozvěděl jsem se, že ji do tiskárny Sbírkky zákonů donesla pracovnice Kanceláře Prezidenta republiky osobně ráno 2. ledna 2013. Dosud neveřejným je také údaj, kdy premiér Nečas obdržel návrh amnestie a kdy ji podepsal.

5.2.3 Reaktivní zveřejňování v justici

Městský soud v Praze a Ministerstvo spravedlnosti jsem požádal o všechny informace, které mají podle zákona zveřejňovat. Cílem bylo donutit je, aby tyto informace začaly zveřejňovat způsobem umožňujícím dálkový přístup, jak to zákon vyžaduje. Ministerstvo spravedlnosti informace sice poskytlo na žádost, ale už je nezveřejnilo způsobem umožňujícím dálkový přístup. Naopak Městský soud v Praze nejprve žádost ignoroval, následně mě vyzval k úhradě 50 000 Kč za údajnou anonymizaci informací, které již měly být zveřejněny. Proto této úhradě jsem se bránil stížností. Protože Ministerstvo spravedlnosti jako nadřízený správní orgán ve státní správě soudů dosud po několika měsících stále nerozhodlo, Městský soud v Praze žádost rozhodnutím odmítl, proti čemuž jsem podal odvolání, o kterém má opět rozhodovat Ministerstvo spravedlnosti. Zveřejnění informací se mi tedy kvůli průtahům dosáhnout nepodařilo. Vedlo toho je třeba upozornit, že Ministerstvo spravedlnosti přijalo vlastní instrukci, kterou zákon o svobodném přístupu k informacím obchází. Například ministr spravedlnosti stanovil,¹⁴⁵ že informace podle § 5 odst. 3 InfZ zveřejňuje povinný subjekt pouze v případech, mají-li obecný význam pro širší okruh žadatelů. To je samozřejmě v rozporu se zákonem o svobodném přístupu k informacím, podle něhož povinný subjekt zveřejňuje *všechny* informace poskytnuté na žádost s výjimkou případů podle § 5 odst. 3 InfZ. Vedle toho ministerstvo spravedlnosti relativizuje dobu zveřejnění takových informací. V instrukci uvádí, že „má povinný subjekt zajistit dostupnost zveřejněných informací po dobu jednoho roku.“ Zákon samozřejmě nijak neomezuje dobu zveřejnění informace a tyto informace je třeba zveřejňovat trvale, což na povinný subjekt neklade z ekonomického hlediska žádné zvláštní nároky.

¹⁴⁵Instrukce Ministerstva spravedlnosti ČR ze dne 6. 6. 2012, č. j. 575/2011-OT-OSV, kterou se mění instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 24. 7. 2009, č. j. 13/2008-SOSV-SP, kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů uveřejněná pod č. 19/2009 Sbírkky instrukcí a sdělení.

5.2.4 Česká televize

Česká televize v roce 2012 odstranila ze své webové prezentace vlastní článek, který byl údajně v rozporu s jejími předvolebními pravidly. Šlo o agenturní zprávu České tiskové kanceláře o tom, že studentské volby by vyhrála Česká pirátská strana. Až do doby vyhlášení to přitom vypadalo, že zvítězí TOP 09 a Česká televize podle toho o záležitosti celý den informovala. Jakmile však byly výsledky známy, Česká televize se odmlčela a vedoucí redakce nařídila odstranit již publikovaný článek z webu České televize, údajně pro rozpor s pravidly předvolebního vysílání. Mým cílem bylo pomocí zákona o svobodném přístupu k informacím dosáhnout toho, aby byl cenzurovaný článek opětovně zveřejněn. Požádal jsem o poskytnutí článku jako informace podle zákona č. 106/1999 Sb. a článek mi byl v elektronické podobě zaslán. Česká televize ovšem porušila svou publikační povinnost, neboť článek do 15 dnů od poskytnutí v elektronické podobě nezveřejnila způsobem umožňujícím dálkový přístup. Proto jsem podal generálnímu řediteli, který plní úkoly nadřízeného správního orgánu ve správním řízení, žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. V té jsem zároveň požádal, aby byly zveřejněny i další informace, které má Česká televize povinně zveřejňovat. Česká televize totiž nezveřejňuje na svém webu ani sestavu informací, ani vyžádané informace. Procesně jsem chtěl postupovat způsobem rozvrženým ve stati 1.6.4. Zatím se mi zveřejnění dosáhnout nepodařilo. Paradoxní na jednání České televize je, že sama upozorňuje na to, jak povinné subjekty porušují zákon o svobodném přístupu k informacím,¹⁴⁶ za to ovšem sama neplní ani zcela základní povinnosti podle zákona.

Výše uvedené příklady potvrzují předchozí teoretické úvahy a pozorování stavu plnění publikační povinnosti. Praktická část práce zejména potvrdila závěr teoretické části o tom, že v řadě případů není zjednána náprava nadřízeným správním orgánem, pokud ho vůbec lze jednoznačně určit. Praktická část práce také potvrdila malou míru plnění publikační povinnosti, kterou jsme zjistili v analýze (tab. 14).

6 Navrhované změny zákona

6.1 Sankce za nezveřejnění

Sankce absolutní neplatnosti, která platí u zákonů a ve slovenské úpravě také u povinně zveřejňovaných smluv, nevyžaduje vnější kontrolu a zajišťuje povinné zveřejňování. Jiný typ sankce za nezveřejnění, který zákon o svobodném přístupu již obsa-

¹⁴⁶Viz například kritika Ministerstva financí za vysoké úhrady <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/224490-zazadala-o-informace-ministerstvo-financi-nauctovalo-si-615-tisic/>

huje, postihuje případ, kdy povinný subjekt vůbec nezveřejní elektronickou adresu podatelny, ač je k tomu povinen. Sankcí za nezveřejnění je, že žadatel může zaslat svou žádost o informace na libovolnou e-mailovou adresu povinného subjektu (§ 14 odst. 3 InfZ). Jde tedy v podstatě o to, že s faktickým stavem nezveřejnění lze spojit určité nepříznivé právní následky pro povinný subjekt (např. fikce neexistence), případně příznivé právní následky ve prospěch toho, kdo přistupuje k informacím (např. uvolnění podmínek, možnost námitat neznalost). Podobně je například ve správním řádu zvýhodněn účastník řízení, jemuž nebyla poskytnuta informace o poučení; právním následkem nesplnění povinnosti poskytnout informaci o poučení je prodloužení lhůty na podání o odvolání na 90 dní od oznámení rozhodnutí s neúplným poučením (§ 83 odst. 2 SpŘ). Mám za to, že nesplnění publikační povinnosti lze sankcionovat u téměř u všech právních aktů neúčinností (tj. například zákony, rozpočty, smlouvy, objednávky, faktury, viz tab. 8) a u návrhů právních aktů jejich neprojednatelností (např. nelze projednat rozpočet veřejné vysoké školy nebo její dlouhodobý záměr, pokud nebyl aspoň 15 dní před termínem pro podání pozměňovacích návrhů zveřejněn na jejích internetových stránkách; minulý rok se například na Univerzitě Karlově tyto dokumenty předem vůbec nezveřejňovaly). Vedle toho by též měl být upraven přestupek porušování práva na informace, který by postihl výjimečné úmyslné porušování povinnosti poskytovat informace na žádost nebo zveřejněním, a to například podle slovenské úpravy uvedené ve stati 2.1.

Dílčí závěr: Navrhuji přijmout úpravu povinného zveřejňování smluv, objednávek a faktur se sankcí neplatnosti podle slovenské úpravy (2.1), případně podle návrhu poslance Jana Farského [34], a doplnit správněprávní sankce.

6.2 Procesní řešení nezveřejnění informace

Je třeba napravit chybějící úpravu řešení protiprávního stavu, kdy nejsou zveřejněny informace, u kterých zákon stanoví publikační povinnost a není dán procesní prostředek obrany ani přirozená sankce, např. fikcí neplatnosti. V opačném případě zůstane zveřejňování informací *lex imperfecta*. Otázka spočívá v tom, zda prolomit striktní doktrínu omezení na rozhodnutí ve věci v ochraně proti nečinnosti ve správním řízení (§ 80 SpŘ) a umožnit nadřízenému orgánu atrakci rozhodnutí, nebo se omezit na zvláštní úpravu v zákoně o svobodném přístupu k informacím. Problémovou se jeví povaha rozhodování povinného subjektu o tom, zda informace má nebo nemá být zveřejněna, kterou je třeba nejprve určit před tím, než proberu možné prostředky, jak takové rozhodnutí napadnout. Rozhodnutí nezveřejnit informaci zasahuje do právní sféry každého člověka, protože ho zkracuje na ústavně zaručeném právu na informace. Podřazení takového rozhodnutí pod opatření obecné povahy se však z pro-

cesních důvodů jeví zcela nevhodným. Za správné řešení považuji individualizaci porušení práva, aby každý, jehož právo na přístup ke zveřejňované informaci bylo porušeno, měl možnost se bránit. Rozsah by mohl být širší, aby zahrnul i případy, kdy je některému člověku neoprávněně odpírán vzdálený přístup k serveru s vládními informacemi nebo když státní orgán omezuje vyhledávání informací na svém serveru technickými prostředky. Nejpodobnějším takovým institutem je stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace podle § 16a InfZ.

Dílčí závěr: Navrhuji přijmout novou stížnost na postup při zveřejnění informace. Stížnost na postup při zveřejnění informace by mohla podat dotčená osoba, které byl odepřen přístup k povinně zveřejňované informaci nebo jiné informaci zveřejňované povinným subjektem. Stížnost by bylo nutné podat u povinného subjektu nejpozději 30 dnů ode dne, kdy byl přístup odepřen. Nadřízený orgán by při rozhodování o této stížnosti přezkoumal postup povinného subjektu a buď by ho svým rozhodnutím potvrdil (čímž by založil aktivní legitimaci stěžovatele domáhat se zrušení rozhodnutí ve správním soudnictví), nebo by přikázal povinnému subjektu, aby ve stanovené lhůtě, která nesmí být delší než 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí nadřízeného orgánu, učinil potřebná opatření ke zveřejnění informace, anebo by usnesení věc převzal a informaci poskytl zveřejněním sám. Správní soud by měl mít oprávnění informačního příkazu podle § 16 odst. 4 InfZ, v tomto případě ke zveřejnění informací, a to i v případě nečinnosti povinného subjektu. V opačném případě bude pro povinný subjekt výhodnější zůstat nečinným než vydat rozhodnutí o odmítnutí, a celé řízení se tak prodlužuje.

6.3 Určení nadřízeného správního orgánu

Jak jsem ukázal ve stati 1.3, veřejný dohled jiným povinným subjektem je definičním znakem jiné veřejné instituce podle § 2 odst. 1 InfZ. Máme zde na mysli dohlížející povinný subjekt, který je státním orgánem, veřejnoprávní korporací nebo jinou veřejnou institucí, která je zřízena zákonem.¹⁴⁷ Tento povinný subjekt by měl mít v řízení o odpírání informací postavení nadřízeného správního orgánu, aby bylo zajištěno nezávislé posouzení odvolání, případně stížnosti. Nadřízený správní orgán by měl také uplatňovat svou působnost při stížnosti na postup při zveřejnění informace. Proto je třeba, aby tento orgán byl pokud možno nezávislý a aby bylo minimalizováno použití § 20 odst. 5 InfZ. Zajímavá právní úprava je obsažena v zákoně

¹⁴⁷To je z toho důvodu, aby například některá veřejnoprávní korporace nemohla založit dceřinou obchodní korporaci, která by vlastnila další vnukovskou obchodní korporaci, jejíž nadřízeným správním orgánem by byla dceřinná obchodní korporace, nikoliv sama veřejnoprávní korporace. Takovém umělé přesouvání vztahů nadřízenosti a podřízenosti nelze ve veřejné správě tolerovat, neboť je v podstatě obcházením imperativu čl. 2 Ústavy.

o poskytování informací o životním prostředí, o které jsem podrobně pojednal ve stati 3.3. Veřejná instituce pověřená např. státním orgánem zde nerozhoduje sama, ale rozhoduje v takovém případě vždy státní orgán, který ji pověřil. Tím se samozřejmě posouvá i nadřízený správní orgán, kterým již není orgán pověřující, ale jeho nadřízený správní orgán. V opačném případě je jak povinný subjekt, tak jeho nadřízený správní orgán součástí jediného řízeného celku, např. samosprávy, ve kterém je prakticky vyloučeno relativně nezávislé posouzení odvolání. Mám za to, že způsob určení nadřízeného správního orgánu podle zákona o právu na informace o životním prostředí je nejvhodnější, neboť žádným způsobem nezohledňuje zakládání dceřiných a vnukovských právnických osob. Samotné vydání rozhodnutí bych nicméně odchýlně od zákona o právu na informace o životním prostředí nechal na povinném subjektu. V praxi to znamená, že o odpírání informací v Dopravním podniku města Brna bude rozhodovat Dopravní podnik ve stejném postavení jako město Brno samotné. Nadřízeným správním orgánem města Brna, jeho orgánů i právnických osob, které ovládá, by byl Krajský úřad Jihomoravského kraje.

Dílčí závěr: Dosavadní difuzní úpravu nadřízených správních orgánů uvedenou v tab. 5, 4, 6 jsem v [30, s. 22] navrhl nahradit následující úpravou: Základními povinnými subjekty jsou státní orgány, veřejnoprávní korporace a právnické osoby zřízené zákonem, u nichž by byl jejich nadřízený orgán uveden v příloze k zákonu o svobodném přístupu k informacím. Nadřízeným správním orgán veřejné instituce, která není základním povinným subjektem, ale je jím ovládána nebo řízena, by se stanovil stejně jako nadřízený orgán základního povinného subjektu, který ji ovládá nebo řídí.

6.4 Publikační schéma

Základem je samozřejmě moderní řešení úkolu veřejné správy zveřejňovat informace. Domnívám se, že inspiraci by bylo vhodné čerpat z publikačních schémat zavedených ve Velké Británii, prostřednictvím kterých by se výčet uvedený v § 5 a struktura podle vyhlášky č. 422/2006 Sb. postupně aktualizovaly. V následující části cituji dále své závěry [30]. Pro každý typ úřadu by existovalo publikační schéma a ovšem by byly i jasně definované požadavky na otevřená data, o nichž byla řeč 1.5.1. Publikační schéma pro veřejnou vysokou školu by například zahrnovalo její rozpočet, dlouhodobý záměr, vnitřní předpisy, schválené dokumenty pro akreditované studijní programy, uzavřené hospodářské smlouvy a histogram rozdělení mezd. Publikační schéma by bylo voleno tak, aby veřejnost měla přístup ke všem podstatným informacím o činnosti povinného subjektu.

Spolupráce je nutná i od osob soukromého práva, které poskytují informace úřa-

dům ke zveřejnění (například účetní výkazy uvedené v 3.2), a měla by být obecně upravena v zákoně o svobodném přístupu k informacím. Pokud by zvláštní zákon stanovil povinnost zveřejnit dokument nebo předložit dokument, který má být dále zveřejněn orgánem veřejné moci, bylo by třeba jeho obsah poskytnout také v elektronické podobě. V konkrétním případě by stačilo jediné předání účetních výkazů podnikatelem finančnímu úřadu. Podnikatel by nemusel informace doručovat rejstříkovému soudu, neboť ten by je dostal od finančního úřadu. Takovým způsobem by bylo možné během několika let dosáhnout toho, že účetní informace v obchodním rejstříku bude možné propojit a automaticky analyzovat podle standardu otevřených dat. Jiným příkladem takto odevzdávaných informací by byly výroční finanční zprávy politických stran, jejichž sponzory by bylo možné analyzovat v propojení s obchodním rejstříkem a věstníkem veřejných zakázek. Dalším problémem jsou právní vady, které brání zveřejňování informací a jejich opakovanému užití. Příkladem je ochrana databází, které by měly být považovány za úřední díla ve smyslu § 3 AutZ. Díla vytvořená na objednávku pro základní povinné subjekty by měla umožňovat opakované užití (např. webové stránky, fotografie, databáze, právní posudky, smlouvy apod.).

Dílčí závěr: Domnívám se také, že pro rozvoj svobodného přístupu k informacím v českých podmínkách je třeba instituciální zázemí. K němu by postačil monokratický informační komisař, který by na oblast poskytování informací dohlížel. Lze očekávat, že by jeho činnost byla pro stát výhodná i ekonomicky, z hlediska počtu soudních sporů a administrativy ohledně žádostí o informace, která by byla zveřejňováním informací podle publikačních schémat omezena. Informační komisař by byl nadřízeným orgánem úřadů, které rozhodují o odvolání, tedy rozhodoval by ve věcech nečinnosti v odvolacím řízení, v přezkumném řízení apod. Informační komisař by na návrh příslušného ústředního orgánu stanovil vyhláškou strukturu dokumentu určeného ke zveřejnění, přípustné strojově čitelné formáty dokumentu a jeho metadata, jakož i případy, kdy z důvodu zjevné nepřiměřenosti není třeba obsah převádět do strojově čitelných formátů. Informační komisař by také dával souhlas s použitím publikačního schématu.

Část IV

Závěr

Povinné zveřejňování je přirozenou reakcí na globalizaci společenských vztahů. Tím, že informace již není předmětem jednoduchého předávání mezi žadatelem a povinným subjektem, nýbrž je zpřístupněna každému člověku bez poplatku, nabývá charakteru veřejnosti, který by měl být pravidlem pro informace ve veřejné správě.

Domnívám se, že ke zveřejňování vedly historicky tlaky dvou vlivných skupin z protichůdných pozic:

Zveřejnění zákonů v autokratických společnostech požadovali svrchovaní vládcí, kteří sledovali cíl, aby jejich příkazy byly všem známé. Důvod zveřejňovat jiné informace o vládě či snad její kontrole byl razantně odmítán, pokud byl vůbec vysloven, a státní správa byla budována na kamerálním principu diskretnosti. Jak popisuje Richard Pomahač [33], Caesar považoval za zvlášť dobře spravované galské vesnice, kde se o politice doma nemluvalo. Efektivní správa spočívala v tom, „že úředníci jednotlivých kmenů pečlivě shromažďují všechny informace, ale pak je utajují a předávají jen těm, kteří jsou povoláni přijímat rozhodnutí.“

V řeckých demokraciích a ovšem i v moderní pluralitní společnosti byla idea svrchovanosti vládce nahrazena svrchovaností lidu, který své záležitosti řešil veřejně, například na veřejných shromážděních. Lidé přirozeně požadují, aby informace spravované jejich jménem byly též zpravidla dostupné jak ke kontrole (poskytování na žádost), tak k vlastnímu užítku (opakované použití informací veřejného sektoru). Byť byla tato nová idea dávno vtělena do ústav a zákonů, vlády se jen pomalu vypořádávají se skutečností, že se taková neomezená dostupnost informací a jejich automatická propojitelnost a kontrola staly technologicky *uskutečnitelnými*.

Svobodný přístup k úředním informacím (stejně jako autorský zákon a jiné informační zákony postavené na premisách, jež celosvětové počítačové sítě rozbořily) dosud stál na formálních žádostech – nyní se chtě nechtě přizpůsobuje technologickým možnostem a tento proces bude nepochybně dále pokračovat. Původní princip publicity, historicky reprezentovaný veřejnými shromážděními, která se však s růstem populace stala nemožnými, získal díky povinnému zveřejňování novou podobu, byť pro otevřenou vládu zůstává podmínkou nutnou, nikoliv postačující.

Mou snahou bylo podobu zveřejňování informací prozkoumat a zjistit, jak se v našich podmínkách zveřejňování informací rozvíjí, jaké má institucionální možnosti, procesní postupy a nakolik je skutečně prováděno. V teoretické a praktické části jsem dospěl k následujícím zobecnitelným závěrům o zveřejňování informací a

jeho správněprávních souvislostech:

1. Z hlediska platného práva je možné určit nadřízeným správním orgánem řady veřejných institucí ten správní orgán, který nad nimi vykonává dohled. Narozdíl od zveřejněných rozhodnutí správních soudů mám proto za to, že nadřízeným správním orgánem Dopravního podniku hl. m. Prahy není jeho představenstvo, ale Magistrát hl. m. Prahy a tak dále. Výsledky jsem shrnul v tab. 4, 5 a 6.
2. Po vyčerpání opravných prostředků u nadřízeného správního orgánu určeného podle bodu 1 lze podat kvůli nezveřejnění informace eventuální žalobu ke správnímu soudu postupem podrobně rozebraným v 1.6.4. Druhou vhodnou možností je žádat o všechny informace, které mají být zveřejněny. Vedle toho existují další nezávazné cesty pomocí kontroly, které jsem popsal ve stati 5.1.
3. Tyto procesní cesty jsou však nejisté, natož aby byly obecně známé. Lze shrnout, že obecně nejsou stanoveny žádné procesní postupy k vynucení publikační povinnosti. Pokud jsou stanoveny sankce, přistupuje se k nim v zanedbatelném množství. Neexistuje instituce, která by politiku státu v oblasti zveřejňování informací sjednocovala, naopak je nevhodně svěřena Ministerstvu vnitra a Úřadu pro ochranu osobních údajů, které mají zpravidla zájem spíše na tom, aby informace zveřejněny nebyly.
4. V důsledku uvedených vlivů dochází k jednoznačnému regulatornímu selhání v povinném zveřejňování informace. Podíl povinných subjektů, které plní publikační povinnost jsem uvedl v tab. 14; pouze mizivá část obchodních korporací a příspěvkových organizací, které jsou povinnými subjekty, dodržuje svou publikační povinnost. Regulatorní selhání státu je o to závažnější, že k němu dochází i v oblasti zveřejňování informací v jiných oblastech.
5. Regulatorní selhání jsem overil také prakticky. Se situací jsem se detailně seznámil na zhruba 250 úkonech správního řízení ve věci poskytování informací a jejich následného zveřejnění. Zhodnotil jsem zkušenosti ze zveřejňování informací veřejnými vysokými školami, prezidentem republiky, Českou televizí a justičními orgány. Mezi všemi uvedenými případy nebyl ani jeden povinný subjekt, který by informace v souladu se zákonem zveřejnil.
6. Pro nápravu regulatorního selhání jsem navrhl řešení *de lege ferenda*. Nákladný administrativní proces je třeba nahradit širokým automatickým zveřejňováním podobně jako při poskytování informací o životním prostředí. Rovněž je třeba

jasně stanovit vztahy nadřízenosti a podřízenosti správních orgánů a zavést ústřední institucionální dohled, aby byl zajištěn nezávislý přezkum nezveřejňování informací. Příslušné legislativní návrhy, které vycházejí z teoretických i praktických poznatků, jsem uvedl v části 6.

7. Pro dlouhodobý přínos zveřejňování informací je třeba změnit zákony tak, aby zveřejňované informace byly automaticky zpracovatelné, propojitelné a analyzovatelné podle standardu otevřených dat (1.5.1). Obecná právní úprava formátu by se měla vztahovat na všech zhruba tisíc informačních systémů veřejné správy, které obsahují veřejnou část. Tomuto cíli je třeba vyjít vstříc jak podmínkami na činnost veřejné správy, tak podmínkami na vstupy získané od soukromých osob.

Použité zkratky právních předpisů

AutZ	zákon č. 121/2000 Sb., autorský zákon
ExŘ	zákon č. 120/2001 Sb., exekuční řád
InfZ	zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
KZř	zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
ObčZ	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
OSŘ	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
OZř	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
RPÚR	zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
SpŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
VSZI	vyhláška č. 442/2006 Sb., kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup
ZhlmP	zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
ZFK	zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole
ZOK	zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích
ZOOÚ	zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů
ZÚč	zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví
ZVŠ	zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách
ZVZ	zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

Seznam tabulek

1	Rozlišení publikační povinnosti podle iniciativy	8
2	Subjekty publikační povinnosti	10
3	Členění povinných subjektů s úplnou informační povinností	13
4	Nadřízený správní orgán správních úřadů	15
5	Nadřízený správní orgán politických orgánů státu a samospráv	17
6	Nadřízený správní orgán ostatních povinných subjektů	25
7	Základní povinně zveřejňované údaje	26
8	Podrobné členění povinně zveřejňovaných informací	28
9	Míra plnění publikační povinnosti – ústřední orgány státní správy	64
10	Míra plnění publikační povinnosti – kanceláře monokratických orgánů	64
11	Míra plnění publikační povinnosti – vyšší územní samosprávné celky	65
12	Míra plnění publikační povinnosti – veřejné vysoké školy	66
13	Míra plnění publikační povinnosti – veřejné podniky	67
14	Míra plnění publikační povinnosti – srovnání	67

Reference

- [1] FUREK, Adam a Lukáš ROTHANZL. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vyd. Praha: Linde Praha, 2012, 1031 s. ISBN 978-807-2018-680.
- [2] KORBEL, František (ed.): *Přehled judikatury ve věcech práva na informace*. Praha: Wolters Kluwer, 2013. ISBN 978-80-7478-022-6
- [3] SINGLETON, Susan. *Freedom of Information Act in Practice*. London: Thorogood, 2008, 162 s.
- [4] YU, Harlan a David G. ROBINSON: The New Ambiguity of “Open Government”. In: 59 UCLA L. REV. DISC. 178 (2012)
- [5] VICKERY, Graham. Review of recent studies on PSI re-use and related market developments. *Information Economics*, Paris, 2011.
- [6] KUŽÍLEK, Oldřich: *Analýza potřeby změny zákona o svobodném přístupu k informacím s cílem zvýšit účinnost přístupu k informacím*. Studie k plnění úkolu 1.15 Zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. 2011.
- [7] KORBEL, František. *Svobodný přístup k informacím podle zákona č. 106/1999 Sb. – vybrané problémy*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, 2005.
- [8] KORBEL, František. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář: 2. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 5. 2005*. 2. aktualizované a dopl. vyd. Praha: Linde, 2005, 410 s. ISBN 80-7201-532-x.
- [9] KORBEL, František a Filip MELZER. Společenské a právní základy zveřejňování judikatury a způsob jeho realizace. *Právní rozhledy*, č. 9/2011 1992011314-321, s. 314-321.
- [10] KUŽÍLEK, Oldřich a Michael ŽANTOVSKÝ. *Svoboda informací: svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Praha: Linde, 2002, 182 s. ISBN 80-7201-318-1.
- [11] Metodické doporučení Ministerstva vnitra a Úřadu pro ochranu osobních údajů k poskytování informací o platech pracovníků povinných subjektů podle

- zákona o svobodném přístupu k informacím. Dostupný na www.mvcr.cz/soubor/metodicke-doporuceni-infz-pdf.aspx.
- [12] BIRKINSHAW, Patrick. *Freedom of information: the law, the practice, and the ideal*. 4th ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, 1, 527 s. ISBN 978-0-521-88802-8.
- [13] HENDRYCH, Dušan a další. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, xxxiv, 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3.
- [14] JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, xxvi, 690 s. ISBN 978-80-7400-401-8.
- [15] VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.
- [16] ČERNÝ, Pavel, Vítězslav DOHNAL, František KORBEL a Martin PROKOP. *Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde, 2006, 439 s. ISBN 80-7201-600-8.
- [17] SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 2. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, 386 s. ISBN 978-80-7380-381-0.
- [18] LUKEŠ, Jan: *Podání žaloby po příkazu nadřízeného orgánu*. Internetové fórum Otevřete. <http://forum.otevrete.cz/viewtopic.php?t=3590>
- [19] SLÁDEČEK, Vladimír. Nečinnost správního orgánu a návaznost soudní ochrany: (ke vztahu § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní a § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). *Správní právo*. 4062007395-402, s. 395-402.
- [20] PÍTROVÁ, Lenka: K pojmu „prostředků k ochraně proti nečinnosti správního orgánu“. In: Vladimír VOPÁLKA (ed.): *Nový správní řád: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád*. Vyd. 1. Praha: ASPI Publishing, 2005, 555 s. ISBN 80-7357-109-9.
- [21] KÜHN, Zdeněk a Hynek BAŇOUC. O publikaci a citaci judikatury, aneb, Proč je někdy judikatura jako císařovy nové šaty. *Právní rozhledy*. 13132005484-491, s. 484-491.
- [22] WILFLING, Peter. *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám: komentár, problémy z praxe rozhodnutia súdov*. Pezinok: Via iuris – Centrum pre práva občana, 2012, 297 s. ISBN 978-80-970686-4-6

- [23] TOMIS, Adam. *Plnění základních informačních povinností českými obchodními společnostmi*. (Diplomová práce Diplomová práce (Mgr.)–Univerzita Karlova. Fakulta sociálních věd. Institut ekonomických studií, 2008). Praha, 2008. vii, 130 listů, příl. Vedoucí práce Tomáš Richter.
- [24] PROFELDOVÁ, Zdeňka: Informace z kontrolní akce NKÚ č. 12/01. Příjmy státního rozpočtu plynoucí z pokut ukládaných územními finančními orgány podle zákona o účetnictví, včetně prověření daňových řízení, a z pokut ukládaných soudy v souvislosti s vedením sbírky listin. Nejvyšší kontrolní úřad, 2013. Dostupný na <http://www.nku.cz/assets/media/informace-12-01.pdf>.
- [25] Veřejný ochránce práv. Zpráva o šetření veřejného ochránce práv – výzkum naplněnosti sbírky listin. Brně: Kacelář veřejného ochránce práv, 2012, sp. zn.: 64/2012/VOP/VBG.
- [26] KOSAŘ, David: Když Úmluva omezuje víc než Listina: čl. 10 odst. 2 EÚLP versus čl. 17 odst. 4 LZPS. In: blog *Jiné právo*. Dostupný na <http://jinepravo.blogspot.cz/2010/10/kdyz-umluva-omezuje-vic-nez-listina-cl.html>.
- [27] Ministerstvo průmyslu a obchodu: Digitální Česko 2.0. Dostupný na http://www.mpo.cz/assets/cz/e-komunikace-a-posta/Internet/2013/4/Digi_esko_v.2.0.pdf.
- [28] CHLAPEK, Dušan, Jan KUČERA, Martin NEČASKÝ. *Metodika publikace otevřených dat veřejné správy ČR*. Verze 1.0. Praha, listopad 2012.
- [29] MICHÁLEK, Jakub. Kontrola správy veřejností skrze svobodný přístup k informacím: Jak to je a jak by to být mělo. In: Marek ANTOŠ a Jan WINTR (ed.): *Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě*. Praha: Leges, 2012, 299 s. ISBN 978-80-87576-38-0.
- [30] MICHÁLEK, Jakub. *Připomínky České pirátské strany k návrhu změny zákona o svobodném přístupu k informacím, který předložilo dne 27. září ministerstvo vnitra k veřejné diskusi*. Praha: Česká pirátská strana, 2012. Dostupný na https://www.pirati.cz/_media/rp/rp_34_2012.pdf.
- [31] MICHÁLEK, Jakub. *Zásadní připomínky Pirátů k návrhu novely autorského zákona*. Praha: Česká pirátská strana, 2013. Dostupný na https://www.pirati.cz/_media/rp/rp_41_2012.pdf.

- [32] Evropská komise: První zhodnocení směrnice 96/9/ES, o právní ochraně databází. Pracovní dokument Generálního ředitelství pro vnitřní trh a služby. Brusel, 2005. Dostupný na http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/docs/databases/evaluation_report_en.pdf.
- [33] POMAHAČ, Richard: *Základy teorie veřejné správy*. Alex Čeněk, Plzeň 2011.
- [34] FARSKÝ, Jan: Komplexní pozměňovací návrh k tisku č. 740 - Registr smluv. Dostupný na http://www.janfarsky.cz/aktuality/173_Komplexni-pozmenovaci-navrh-k-tisku-c-740-Registr-smluv/.